

## COMENTARIO A LA STC 143/2024 EN RELACIÓN CON LAS SENTENCIAS 154/2024 Y 156/2024: LIMITACIÓN A LA ACTUACIÓN DE LAS MESAS PARLAMENTARIAS

KONSTITUZIO AUZITEGIAREN 143/2024 EPAIAREN INGURUKO IRUZKINA, 154/2024 ETA 156/2024 EPAIEN HARIRA: PARLAMENTUETAKO MAHAIEN JARDUNA MUGATZEA

COMMENT ON CONSTITUTIONAL COURT OF SPAIN JUDGEMENT 143/2024 IN RELATION TO JUDGMENTS 154/2024 AND 156/2024: LIMITATION OF THE PERFORMANCE OF PARLIAMENTARY BUREAU

Eneko Lizarazu Oses

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Jone Vadillo Arrieta

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Cómo citar / Nola aipatu: Lizarazu Oses, Eneko y Vadillo Arrieta, Jone (2025). Comentario a la STC 143/2024 en relación con las sentencias 154/2024 y 156/2024: limitación a la actuación de las mesas parlamentarias. *Legebiltzarreko Aldizkaria -*

*LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 6: 180-195

<https://doi.org/10.47984/legal.2025.003>



## RESUMEN

Este comentario jurisprudencial analiza la Sentencia 143/2024 del Tribunal Constitucional, tomando como referencia también las posteriores sentencias 154/2024 y 156/2024. El conflicto que dio lugar a estas sentencias se encuentra en el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña que autorizaba la tramitación de una iniciativa legislativa popular dirigida a reconocer la independencia de Cataluña. Siguiendo la opinión de los recurrentes, la Mesa de la Cámara tiene la obligación de no admitir a trámite iniciativas radicalmente contrarias a la Constitución, pues la decisión de admitir a trámite no solo afecta a los derechos fundamentales de los parlamentarios y parlamentarias, sino que también se legitima una iniciativa palmariamente inconstitucional. Frente a esta idea, la otra parte defiende la legitimidad de tal decisión, argumentando que es fundamental defender un debate político plural, esencial en un Estado democrático como es el español. Sin embargo, a través de estas sentencias el Tribunal Constitucional confirma la jurisprudencia previamente asentada de que las mesas parlamentarias no solo deben controlar la forma de las iniciativas, sino que también tienen la obligación de examinar la inconstitucionalidad de su contenido. Frente a esta tendencia, sin embargo, existen ya opiniones que abogan por el debate político y el pluralismo, es decir, que, si bien es necesario un control constitucional, este debe tener límites claros, con el fin de garantizar una democracia sana. Por lo tanto, en este trabajo se reflexiona brevemente, también, sobre el equilibrio entre el debate político fundamental en los parlamentos y el control constitucional que ejerce el Tribunal Constitucional en las cámaras legislativas.

## PALABRAS CLAVE

Tribunal Constitucional, autonomía parlamentaria, mesas de los parlamentos, control constitucional, *ius in officium*.

## LABURPENA

Konstituzio Auzitegiaren 143/2024 Epaiaren inguruko iruzkina da hau, gerora eman diren 154/2024 eta 156/2024 epaiak ere oinarri dituena. Epai horiei bide eman zien gatazka Kataluniaren independentzia aitortzea helburu zuen herri-ekimen legegile baten izapidez baimentzen zuen Kataluniako Parlamentuko Mahaiaaren erabakian du sorrera. Horrela, errekurtsogilearen arabera, Konstituzioaren erabat aurkakoak diren ekimenak izapidezko ez onartzeko betebeharra du Kataluniako Parlamentuko Mahaia; ekimenak izapidezko onartzeko erabakiak parlamentarien oinarrizko eskubideei eragiteaz gain, Konstituzioaren aurkakoa den ekimen bat zilegitasuna ematen diolako. Beste alderdiak, ordea, erabakiaren zilegitasuna defendatzen du, Estatu demokratiko batean funtsezkoa den eztaba politiko plurala babestea funtsezkoa dela argudiatuz. Hala ere, epai horien bitartez Konstituzio Auzitegiak berretsi egiten du aurretik finkatutako jurisprudentzia: parlamentuetako mahaiek ez dute soilik ekimenen forma kontrolatu behar, baizik eta edukiaren konstituzio-kontrakotasuna aztertzeko betebeharra ere badute. Joera horren aurrean, ordea, badaude eztaba politikoaren eta pluraltasunaren alde egiten duten iritziak; alegia, konstituzio-kontrola beharrezkoa bada ere, kontrol horrek muga argiak behar dituela defendatzen duten iritziak, demokrazia osasuntsu bat bermatzeko helburuarekin. Hori dela eta, parlamentuetan funtsezko den eztaba politikoaren eta Konstituzio Auzitegiak gauzatzen duen kontrol konstitucionalaren arteko orekaren inguruau ere hausnartzen da laburki lan honetan.

## GAKO-HITZAK

Konstituzio Auzitegia, autonomia parlamentarioa, parlamentuetako mahaia, kontrol konstitucionala, *ius in officium*.

**ABSTRACT**

This commentary analyzes the ruling 143/2024 of the Constitutional Court, taking as reference also the subsequent judgments 154/2024 and 156/2024. The conflict which gave rise to these judgments is found in the agreement of the bureau of the Parliament of Catalonia authorizing the processing of a popular legislative initiative aimed at recognizing the independence of Catalonia. In the opinion of the appellants, the Bureau of the Chamber has an obligation not to admit to trial initiatives radically contrary to the Constitution, since that admission does not only affect the fundamental rights of parliamentarians, but also legitimizes an initiative that is manifestly unconstitutional. Against this idea, the other side defends the legitimacy of such a decision, arguing that it is fundamental to defend the political debate, essential in a democratic state like Spain. However, through these rulings the Constitutional Court confirms its previously established jurisprudence: the parliamentary bureaux must not only control the form of initiatives, but also have an obligation to examine the unconstitutionality of their content. In the face of this trend, however, there are already views that advocate political debate and pluralism. Moreover, while constitutional control

is necessary, it must have clear limits, in order to ensure a healthy democracy. Therefore, this paper also briefly reflects on the balance between the fundamental political debate in parliaments and the constitutional control exercised by the Constitutional Court in the legislative chambers.

**KEYWORDS**

Constitutional Court, parliamentary autonomy, Bureau of Parliament, constitutional control, *ius in officium*.

**SUMARIO**

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. HECHOS Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.  
1. Hechos. 2. Puntos de vista de las partes.
- III. DESCRIPCIÓN GENERAL: LIMITACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS MESAS PARLAMENTARIAS Y JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.
- IV. FALLO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.
- V. ANÁLISIS DEL VOTO PARTICULAR.
- VI. CONCLUSIÓN Y REFLEXIÓN FINAL.

*BIBLIOGRAFÍA.*

## I. INTRODUCCIÓN

En un Estado democrático y constitucional, el Parlamento es un órgano esencial que representa la voluntad popular y tiene un vínculo directo con el pueblo (López Guerra, 2022: 34-35). Sin embargo, el hecho de estar en el centro de nuestro sistema democrático no exime a esta institución del control constitucional, pues el control de la actividad parlamentaria es también una garantía fundamental del equilibrio entre el Estado de derecho y las instituciones y poderes, que garantiza que la actividad parlamentaria de las comunidades autónomas se desarrolla dentro de los principios y límites que establece la Constitución. Por tanto, los parlamentos autonómicos, pese a tener plena legitimidad democrática, no están por encima de la Constitución y el control de su actividad es imprescindible para evitar abusos de poder o vulneraciones de derechos humanos.

El ejercicio de este control, sin embargo, no suele resultar sencillo, ya que en el ejercicio de las funciones parlamentarias y en su actividad son numerosos los acuerdos y actos jurídicos que se adoptan, y, en muchas ocasiones, encontramos en la base de la actuación parlamentaria otros principios democráticos básicos como son el principio de autonomía parlamentaria, el principio de inviolabilidad, el *ius in officium* de los parlamentarios y parlamentarias, el derecho de la ciudadanía a participar en la vida política, el pluralismo político... Por ello, cuando se produce una colisión entre principios, se enciende el debate sobre su prevalencia, y cuando el Tribunal Constitucional interviene para evitar el conflicto, incidiendo en el ámbito de la actividad parlamentaria, se producen tensiones en la estructura de los principios del Estado democrático constitucional, lo que produce una limitación en la actuación del poder legislativo, que es fundamental en un Estado democrático, y, por tanto, poniendo en entredicho la independencia de los poderes e instituciones.

En este sentido, en los últimos años ha surgido una pregunta que se ha vuelto habitual en la jurisprudencia y en la doctrina constitucional: ¿dónde deben ponerse los límites entre el control del Tribunal Constitucional y el derecho de representación? ¿Puede el Tribunal Constitucional controlar los actos y trámites internos adoptados para la organización de los parlamentos? En el marco del proceso de tramitación de las iniciativas parlamentarias, ¿puede interferir en los acuerdos de las mesas? El objetivo de este trabajo será reflexionar e investigar sobre estas preguntas, tomando como referencia la Sentencia 143/2024, de 20 de noviembre, del Tribunal Constitucional, así como las sentencias 154/2024 y 156/2024 del Tribunal Constitucional que remiten a aquella. Pues todas ellas son reflejo de la jurisprudencia constitucional dictada a partir de 2018 en torno a la actividad y las obligaciones de las mesas parlamentarias, en la medida en que afianzan y consolidan la misma idea que se ha destacado en los últimos años; la idea de que la autonomía parlamentaria no es plena y, por tanto, las mesas de los parlamentos deben ejercer sobre las iniciativas una suerte de control constitucional, tomando en consideración y controlando su contenido, porque, según el Tribunal Constitucional, el debate político no puede vulnerar los fundamentos constitucionales.

## II. HECHOS Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### 1. HECHOS

El 2 de febrero de 2024 se registró en el Parlamento de Cataluña una solicitud de admisión a trámite de una proposición de ley de declaración de independencia de Cataluña a través del procedimiento que ofrece la iniciativa popular. La iniciativa popular tenía por objeto, en términos generales, declarar la independencia de Cataluña, recogiendo en su contenido la proclamación de Cataluña como nación soberana y la atribución al Parlamento de Cataluña de la competencia para declarar la independencia.

Analizado su contenido, el letrado secretario de la Comisión de control de la iniciativa legislativa popular del Parlamento de Cataluña concluyó, mediante informe de 14 de febrero, que la iniciativa no cumplía las condiciones establecidas en la Ley 1/2006, de la Iniciativa Legislativa Popular del Parlamento de Cataluña, señalando que en el pasado se presentaron iniciativas populares similares pero fueron inadmitidas a trámite. No obstante, la Mesa del Parlamento de Cataluña acordó, el 20 de febrero de 2024, admitir a trámite dicha iniciativa legislativa popular. Ante esta decisión, los grupos parlamentarios Ciutadans y Socialistes i Units per Avançar presentaron una solicitud de reconsideración de ese acuerdo alegando, entre otras cuestiones, que el acuerdo de la Mesa vulneraba los derechos garantizados en el artículo 23.2 de la Constitución y que la propuesta era inconstitucional<sup>1</sup>.

Sin embargo, la Mesa, por acuerdo de 22 de febrero de 2024, rechazó la reconsideración argumentando que debe darse prioridad al derecho de participación política de la ciudadanía. Por lo tanto, se ratificó el acuerdo adoptado por la Mesa del Parlamento de Cataluña el 20 de febrero de 2024, admitiendo a trámite la iniciativa legislativa popular denominada “proposición de ley de declaración de independencia de Cataluña”.

### 2. PUNTOS DE VISTA DE LAS PARTES

La parte recurrente, es decir, el Gobierno de España, a través del abogado del Estado, impugnó el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 20 de febrero de 2024, argumentando sobre todo la inconstitucionalidad del contenido de la proposición de ley presentada a través de la iniciativa popular, porque pretendía declarar de forma unilateral la independencia de Cataluña, atribuyendo soberanía nacional al pueblo de Cataluña y vulnerando el orden constitucional. Precisamente, el abogado del Estado

---

1 El artículo 23 de la Constitución Española establece lo siguiente: “1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

señaló en sus argumentos que Cataluña no tiene competencia para legislar en materia de soberanía e independencia, concluyendo que, según la Ley Catalana 1/2006, la Mesa debía haber determinado la inadmisión a trámite dicha iniciativa popular. Es más, el recurrente consideró que la Mesa del Parlamento de Cataluña tiene la obligación de inadmitir este tipo de iniciativas, ya que, a su juicio, la Mesa del Parlamento tiene la obligación legal de inadmitir las propuestas inconstitucionales, y señaló que la doctrina y la jurisprudencia constitucional permiten –en algunos casos incluso imponen el deber de– inadmitir iniciativas que invadan manifiestamente las competencias del Estado o que contradigan la Constitución. Por ello, en palabras del abogado del Estado, la Mesa debió asumir también la función de control material de la iniciativa legislativa popular, pero no lo hizo. Por tanto, el Gobierno del Estado solicitó que se declarara la nulidad del acuerdo de la Mesa, teniendo en cuenta que el acuerdo de admisión a trámite no es un mero acto de trámite, sino una resolución con efectos jurídicos *ad extra* que activa el proceso de recogida de firmas y establece el compromiso de tramitación del proyecto, siempre que posteriormente se satisfagan los requisitos.

Sin embargo, los servicios jurídicos del Parlamento de Cataluña se opusieron al recurso, amparando la legalidad del acuerdo de la Mesa. En efecto, defendían que frente a lo que argumentaba el Gobierno del Estado, la admisión a trámite de la iniciativa no era más que un acto preparatorio dentro del procedimiento legislativo, que carecía de efectos jurídicos definitivos *ad extra*. Por lo tanto, sería imposible impugnar este acto ante el Tribunal Constitucional. Por otra parte, los servicios jurídicos consideraron que la iniciativa popular es un cauce para garantizar la participación política de la ciudadanía amparado por la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Cataluña y, en consecuencia, la Mesa del Parlamento de Cataluña debe adoptar sus acuerdos favoreciendo la defensa y el ejercicio de este derecho, aun cuando la proposición de ley sea políticamente controvertida. En concreto, los servicios jurídicos señalaron que en un Estado democrático y plural es legítimo discutir ideas políticas, incluso si ello implica modificaciones constitucionales, siempre que se promuevan pacíficamente y por los cauces legales. Es decir, precisaba que la finalidad de la tramitación era habilitar el debate político, incluso sobre propuestas controvertidas o críticas con el orden constitucional, siempre que se planteen por medios democráticos. Por tanto, si bien la doctrina y la jurisprudencia brindan a los órganos parlamentarios superiores la posibilidad de inadmitir iniciativas contrarias a la Constitución, los servicios jurídicos del Parlamento de Cataluña consideran que no existe el deber jurídico de hacerlo, ya que, de acuerdo con la autonomía parlamentaria, las mesas de los parlamentos, en su actividad, tienen la posibilidad de hacer una interpretación flexible sin incurrir en ilegalidad, y siempre deben salvaguardar el pluralismo político y democrático, así como el libre debate, sin paralizar el legítimo debate político. En consecuencia, los servicios jurídicos del Parlamento de Cataluña defendían firmemente que la inadmisión a trámite de la

iniciativa popular sería una decisión desproporcionada y decepcionante para el ejercicio del derecho a la participación directa de la ciudadanía, así como para el ejercicio del derecho al debate parlamentario libre y plural.

Cabe señalar que, contra el mismo Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 20 de febrero, se interpusieron ante el Tribunal Constitucional dos recursos de amparo (interpuestos por los parlamentarios y parlamentarias de los grupos Socialistes i Units per Avançar y Ciutadans); y ambos se resolvieron, en el mismo sentido y haciendo referencia a la Sentencia 143/2024 del Tribunal Constitucional, en las sentencias 153/2024 y 156/2024 respectivamente. A juicio de dichos parlamentarios y parlamentarias, el acuerdo de admisión a trámite de la iniciativa supone una vulneración del derecho al ejercicio de sus funciones representativas, el *ius in officium*, ya que al admitir a trámite una iniciativa que se considera inconstitucional, las parlamentarias y parlamentarios se ven obligados a participar en un procedimiento parlamentario inconstitucional como consecuencia del deber que tienen como representantes públicos. Así, si participan en el debate legitiman indirectamente una iniciativa ilegal; y, en el caso contrario, se ven obligados a desatender sus funciones. Por tanto, si bien la propuesta defiende el derecho de participación ciudadana, según su opinión, ese derecho en ningún caso puede ser utilizado para apoyar iniciativas que vulneren el marco constitucional, y menos aún en este caso, en el que se vulnera claramente el derecho de representación política de los parlamentarios y parlamentarias.

### III. DESCRIPCIÓN GENERAL: LIMITACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS MESAS PARLAMENTARIAS Y JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Teniendo en cuenta la Constitución y los estatutos de autonomía, toda cámara legislativa tiene autonomía funcional para adoptar sus propios acuerdos y organizar su actividad (Gómez Corona, 2021: 237-238). Así, en lo que se refiere a la organización interna, el parlamento estará compuesto por distintos órganos, siendo uno de los más importantes entre todos ellos la mesa del parlamento, que nos aparece como órgano superior o directivo, ya que al organizar la vida del parlamento le corresponde decidir sobre la admisión a trámite de toda iniciativa y, por tanto, fijar posteriormente los elementos que integrarán el debate parlamentario. Por ello, siguiendo este principio de autonomía, las mesas de los parlamentos se convierten en pilares y garantes fundamentales de la independencia del poder legislativo, garantizando el libre debate político frente a las decisiones impuestas y el derecho al *ius in officium* de todas las parlamentarias y parlamentarios, así como manteniendo la plena independencia de la cámara.

Esta autonomía, sin embargo, no implica que el órgano responsable del poder legislativo quede al margen de los mecanismos de control y de los límites constitucionales

(Ortega Santiago, 2024: 176). Es decir, esa potestad que ostenta la mesa para la organización interna y la organización de la vida parlamentaria no es absoluta y, por lo tanto, el Tribunal Constitucional también interpreta y concreta su límite de actuación. El Tribunal Constitucional ha construido una sólida doctrina jurisprudencial sobre esos límites que las mesas de los parlamentos tienen en su actividad (Ridao Martín, 2023: 75-76). En cualquier caso, lo fundamental será buscar el adecuado equilibrio entre este principio de independencia y autonomía y el debate político, de modo que se garanticen los derechos fundamentales de toda la ciudadanía y de todas las parlamentarias y parlamentarios, pero sin limitar el debate político, imprescindible en un Estado democrático. Por ello, tradicionalmente, la doctrina y la jurisprudencia han debatido largo y tendido sobre el alcance y el control de esta actividad de las mesas.

Inicialmente, el Tribunal Constitucional mantuvo una posición restrictiva respecto a la posibilidad de supervisión judicial de los actos de las mesas de los parlamentos, situándolos dentro de la categoría de *acta interna corporis*, esto es, dentro de los actos que no producen efectos externos, como si se tratara de acuerdos de mero trámite (Lope de Lerma Galán, 2021: 61). Sin embargo, con el paso del tiempo esta interpretación evolucionó notablemente, principalmente con la Sentencia 90/1985 del Tribunal Constitucional, y posteriormente con las sentencias 118/1988 y 161/1988 del Tribunal Constitucional que, por primera vez, afirmaron que la autonomía parlamentaria no era absoluta y que, por tanto, debía ceder, principalmente, cuando los derechos fundamentales están en juego, es decir, cuando los acuerdos o actos infringen el *ius in officium* de los parlamentarios y parlamentarias derivado del artículo 23.2 de la Constitución Española (Ridao Martín, 2023: 76-77). Con el tiempo, esta idea se fue desarrollando y fue arraigando en la doctrina constitucional, hasta consolidarse e implantarse plenamente mediante la Sentencia 38/1999 del Tribunal Constitucional, según la cual los acuerdos de las mesas de los parlamentos solo pueden ser controladas por el Tribunal Constitucional cuando afecten a los derechos de participación política de los parlamentarios y parlamentarias. Esta sentencia señalaba claramente que el control solo se justifica cuando la actuación impugnada afecta al núcleo esencial del derecho fundamental de que se trate, dejando claro que no todo error o discrepancia jurídica era suficiente para activar el control constitucional, sino únicamente aquellos que vulneraban el derecho a la participación política (Ridao Martín, 2023: 77).

La doctrina expuesta se aplicó históricamente con rigor, pero ha surgido, asimismo, otro nuevo debate en los últimos años: ¿debe la mesa inadmitir las iniciativas cuyo contenido puede considerarse inconstitucional? ¿O se debe priorizar al debate político? En este sentido, en un principio la jurisprudencia reforzó esa facultad excepcional, es decir, la facultad de las mesas de los parlamentos de inadmitir, en el marco de su autonomía, aquellas iniciativas contrarias a la Constitución, siempre que esa inconstitucionalidad fuera “palmaria y evidente”. Sin

embargo, el propio Tribunal advirtió que esa facultad no podía ser utilizada como herramienta para el voto político, ya que el derecho a la participación política de las parlamentarias y parlamentarios, y por tanto también de la ciudadanía, quedaría restringido (Ridao Martín, 2023: 80-81). Sin embargo, la jurisprudencia ha convertido posteriormente esa facultad en mandato a partir de las sentencias 46/2018 y 47/2018 del Tribunal Constitucional, dado que el Tribunal ha declarado reiteradamente que los órganos directivos de las cámaras no pueden admitir a trámite iniciativas que incumplen manifiestamente resoluciones previas del Tribunal Constitucional o el marco constitucional (Ortega Santiago, 2024: 183). De esta forma, a las mesas de los parlamentos se les exige que lleven a cabo una suerte de control constitucional previo de las iniciativas, argumentando que la admisión a trámite de iniciativas inconstitucionales sería contraria al *ius in officium* de las parlamentarias y parlamentarios (Lasagabaster Herrarte, 2021: 174)<sup>2</sup>.

Está claro, por tanto, que ese cambio producido en los últimos años ha provocado la total transformación de la naturaleza de la actividad de las mesas de los parlamentos; porque han pasado de ser simples órganos de control formal –se les ha llamado “mesas buzón”– a cumplir una función con una carga de fondo mayor, es decir, a cumplir una función que puede limitar el debate político. Así, según la última jurisprudencia del Tribunal Constitucional, los órganos superiores de los parlamentos ya no se limitan a verificar el cumplimiento de los requisitos reglamentarios formales, sino que pueden examinar el fondo de las iniciativas e inadmitirlas cuando existen elementos evidentes de inconstitucionalidad (Ridao Martín, 2023: 79). La Sentencia 24/2022 del Tribunal Constitucional es uno de los ejemplos más significativos en esta cuestión. Esta sentencia resolvió un recurso de amparo promovido por miembros del grupo Ciutadans contra diversos acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña y, en ese contexto, la sentencia reprochaba a la Mesa que hubiera admitido a trámite iniciativas contra la monarquía que repetían un apartado de una resolución previamente anulada por el Tribunal Constitucional. En concreto, a juicio del Tribunal, dicha actuación incumplía la obligación de los poderes públicos de aceptar y aplicar los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, obligación establecida en el artículo 9.1 de la Constitución Española, por lo que la admisión a trámite afectaba directamente al *ius in officium* de los parlamentarios y parlamentarias, por verse obligados a participar en un debate que resultaba inconstitucional (Recoder Vallina, 2022: 475-479). Así, el Tribunal Constitucional ha impuesto a las mesas de los parlamentos la obligación de no admitir a trámite iniciativas manifiestamente contrarias a la Constitución en cuanto a su contenido, ya que, en esencia, las mesas deben ejercer sus funciones respetando la Constitución y los pronunciamientos previos del Tribunal Constitucional, y así, los

órganos parlamentarios superiores quedan obligados a tener en cuenta y aplicar las resoluciones del Tribunal Constitucional.

Frente a esta posición del Tribunal Constitucional, sin embargo, la doctrina ha advertido de los riesgos que entraña la interpretación extensiva del control constitucional sobre los acuerdos parlamentarios. Algunos autores han señalado, entre ellos Ridaó Martín, que esa tendencia puede contribuir a la excesiva “juridificación” de la vida política y a llevar el debate democrático a instancias jurisdiccionales (Ridaó Martín, 2023: 77-78). Precisamente, en algunos sectores se ha reprochado al Tribunal Constitucional que actúe como una “tercera cámara” por su intervención en conflictos de carácter principalmente político, bajo un revestimiento jurídico (Ridaó Martín, 2023: 77). Asimismo, en palabras de Arbós Marín, como consecuencia del control de los últimos años, en la actualidad el Tribunal Constitucional, al actuar como interventor, ejerce un control excesivo sobre las mesas de los parlamentos negando el debate político, limitando la expresión de las ideas y reduciendo la pluralidad política (Arbós Marín, 2016: 32).

A pesar de estas críticas, otros sectores sostienen que el control del Tribunal Constitucional es imprescindible para garantizar el respeto al orden constitucional y para evitar el abuso de las mayorías parlamentarias. Desde esta perspectiva, el equilibrio debe basarse en posibilitar un margen suficiente de debate político sin aceptar actuaciones que atenten notoriamente contra los principios constitucionales (López de Lerma Galán, 2021: 5657). Asimismo, tal como manifiesta Recoder Vallina, el propio Tribunal Constitucional ha acotado el ejercicio de esa obligación, ya que las iniciativas solo pueden ser inadmitidas cuando la inconstitucionalidad es “palmaria y evidente”, evitando generalizaciones que puedan afectar al principio democrático (Recoder Vallina, 2022: 478)

#### IV. FALLO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Entrando ya en el análisis del fondo de la sentencia, pasamos a abordar el análisis de los fundamentos jurídicos utilizados por el Tribunal Constitucional para declarar inconstitucional y nulo el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 20 de febrero de 2024.

En primer lugar, una vez determinado el objeto del procedimiento, el Tribunal Constitucional aborda la cuestión que va a ser una de las claves de la sentencia. Así, se analiza si el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña impugnado por el Gobierno del Estado cumple los requisitos para ser objeto del procedimiento, es decir, si el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 22 de febrero de 2024 puede ser objeto del procedimiento previsto para la impugnación de disposiciones sin rango de

ley y, por tanto, si dicho acto jurídico es susceptible de ser impugnado ante el Tribunal Constitucional<sup>3</sup>.

Hay que recordar que en los antecedentes jurisprudenciales el Tribunal Constitucional ha establecido criterios estrictos también en esta materia. Así, siguiendo estos criterios, para que un acto de una asamblea legislativa autonómica sea impugnable ante el Tribunal Constitucional será fundamental que cumpla tres requisitos: que el acto posea naturaleza jurídica, que sea manifestación de la voluntad institucional de una comunidad autónoma y, por último, que no sea un acto de mero trámite, sino que produzca también efectos jurídicos *ad extra*<sup>4</sup>.

En este contexto, según el Tribunal Constitucional, el Acuerdo del Parlamento de Cataluña de 20 de febrero cumplía todos los requisitos: la naturaleza jurídica del acto se deduce del carácter técnico y tasado de la valoración que debe hacerse cuando la Mesa del Parlamento de Cataluña acuerda la admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular; el órgano superior del Parlamento de Cataluña es un órgano capaz de manifestar la voluntad de la Comunidad Autónoma; y, finalmente, el Tribunal Constitucional resuelve que, frente a la alegación realizada por el Parlamento de Cataluña, el Acuerdo de 22 de febrero no era un acto de mero trámite, precisamente porque la sentencia precisa que con el trámite de preadmisión de la proposición de ley de iniciativa popular se obtiene una consecuencia *ad extra* autónoma y singular. De hecho, con la aprobación del acto se inicia un procedimiento que se desarrolla fuera de la asamblea legislativa, en el que se implican sujetos, órganos e instituciones no parlamentarias, con el fin de garantizar el ejercicio del derecho fundamental de participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos. Por tanto, el Tribunal Constitucional resolvió mediante la STC 143/2014 que el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 22 de febrero de 2024 no fue un simple trámite formal, sino una declaración jurídica efectiva, en virtud de la cual se abrían las puertas a una iniciativa popular, lo que, en sí mismo, generaba efectos jurídicos concretos tanto fuera del Parlamento (recogida de firmas, activación de la comisión de control, etcétera) como a nivel interno (conversión en una tramitación ejecutiva e irrevocable).

A partir de ahí, el Tribunal Constitucional tomó como base la siguiente cuestión: la Mesa del Parlamento de Cataluña tenía la obligación de examinar el contenido de aquella proposición de ley, comparándolo con los límites establecidos anteriormente por el Tribunal Constitucional. En efecto, la sentencia pone de relieve que la proposición de ley admitida a trámite por el Parlamento de Cataluña mediante acuerdo de 20 de febrero de 2024 no tenía amparo jurídico alguno en el seno de la Constitución y que su finalidad (la atribución de soberanía al pueblo de Cataluña y la creación de un Estado

3 Procedimiento previsto en el artículo 161.2 de la Constitución Española y en el título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

4 En particular, los autos 135/2004 y 49/2018 y la Sentencia 259/2015 del Tribunal Constitucional.

independiente) era directamente contraria a principios constitucionales básicos, es decir, contraria a los principios de soberanía nacional o bien de unidad nacional. Asimismo, el Tribunal Constitucional manifestó en la sentencia que la proposición de ley buscaba una “reforma constitucional encubierta”, algo que la propia Constitución prohíbe<sup>5</sup>.

La sentencia niega, por tanto, la defensa realizada por el letrado del Parlamento de Cataluña, que entendía que la participación política de la ciudadanía debía prevalecer sobre el control jurídico; ya que, a juicio del Tribunal Constitucional, el derecho de participación, aunque sea democrático, no puede ser utilizado como excusa para vulnerar los límites constitucionales y amparar una iniciativa contraria al ordenamiento, y, por ello, en la medida en que la proposición de ley es contraria al orden constitucional fundamental, el Tribunal Constitucional lo considera una manifestación de desobediencia absoluta. Es más, el Tribunal Constitucional argumenta que la tramitación parlamentaria de tales iniciativas inconstitucionales implica la vulneración del *ius in officium* de las parlamentarias y parlamentarios, teniendo en cuenta que se ven “obligados” a participar en un debate inconstitucional en el caso de que tales iniciativas prosperen. Por todo ello, la sentencia estima la impugnación presentada por el Gobierno del Estado, declarando inconstitucional y nulo el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 20 de febrero de 2024.

Por último, cabe señalar que el Tribunal Constitucional también pone en el centro de su sentencia la actuación de las mesas de los parlamentos, subrayando que, de acuerdo con el artículo 9.1 de la Constitución, las mesas de los parlamentos también deben tener en cuenta la doctrina constitucional, ya que los órganos superiores de los parlamentos no solo actúan en el control formal de las iniciativas, sino también en el control de su contenido, siempre que la incoherencia jurídica de la propuesta y su contradicción constitucional sean evidentes. Así, la sentencia ratifica una idea destacada por el Tribunal Constitucional en sentencias previas: que el debate político no puede vulnerar los fundamentos constitucionales, y, por lo tanto, en la medida en que la autonomía parlamentaria no es plena, las mesas de los parlamentos están obligadas a ejercer sobre las iniciativas un control equivalente al constitucional, tomando en consideración su contenido y controlándolo<sup>6</sup>.

---

5 Artículo 87.3 de la Constitución Española.

6 STC 109/2016 y STC 15/2022.

## V. ANÁLISIS DEL VOTO PARTICULAR

El magistrado Ramón Sáez Valcárcel formuló su voto particular expresando su disconformidad con la Sentencia 143/2024 del Tribunal Constitucional, proponiendo una alternativa ante el rigor interpretativo del Tribunal Constitucional y haciendo una reflexión sobre los límites que el control jurisdiccional del Tribunal Constitucional debería tener en el ámbito de la autonomía parlamentaria.

En primer lugar, el magistrado cuestiona la procedencia jurídica de la propia sentencia, esto es, cuestiona la idoneidad del procedimiento de impugnación del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 22 de febrero de 2024. En concreto, a juicio del magistrado Saéz Varcárcel, el acuerdo del Parlamento de Cataluña no puede considerarse un acto jurídico eficaz, sino un mero trámite de la primera fase de un procedimiento parlamentario; porque, al fin y al cabo, la actividad o el acto de la Mesa no es una declaración institucional completa, sino el paso inicial de un procedimiento, por lo que no produce ningún efecto jurídico externo. Por tanto, teniendo esto en cuenta y siguiendo la doctrina del *acta interna corporis*, según este magistrado, el acuerdo adoptado por la Mesa del Parlamento de Cataluña no podría ser impugnado ante el Tribunal Constitucional.

Por otra parte, el magistrado también realiza una crítica rigurosa al fundamento metodológico de la sentencia, ya que, a su juicio, el Tribunal Constitucional hace una interpretación demasiado extensiva del concepto de “efecto jurídico”, restringiendo así totalmente la autonomía interna de los parlamentarios y parlamentarias. En palabras del magistrado, el Tribunal constitucional considera que la actuación de la Mesa del Parlamento puede tener efectos *ad extra*, y se legitima para intervenir de forma previa en una actividad política. En opinión de Sáez Varcárcel, sin embargo, esto aumenta el nivel de injerencia del Tribunal Constitucional sobre la actuación autónoma del Parlamento, incidiendo y perjudicando directamente el principio de división de poderes. En concreto, el magistrado Sáez Varcárcel señala en su voto particular que el Tribunal Constitucional no tiene por qué presentarse como guardián de la representación democrática, sobre todo cuando el debate político aún no se ha iniciado. Por ello, en el voto particular se critican los límites que la sentencia impone al debate político-democrático, porque se produce un juicio previo contra un hipotético acto que, en esencia, limita la dinámica abierta y pluralista de la democracia.

En el mismo sentido, el magistrado Sáez Valcárcel propone una mayor protección de la autonomía del ámbito parlamentario, especialmente en la fase más temprana de las iniciativas, donde se debería impulsar la participación política y no, al contrario, restringirla. En definitiva, el magistrado considera que la participación política (de la ciudadanía o de los parlamentarios y parlamentarias) no solo se consigue garantizando la tramitación exitosa de las iniciativas legislativas, sino amparando el ejercicio democrático de la acción participativa en sí misma, incluso cuando su fracaso es posible.

Por último, en su voto particular el magistrado Sáez Valcárcel señala, en relación con la función de control constitucional que el Tribunal Constitucional impone a las mesas de los parlamentos, que la existencia de una incoherencia entre el contenido de una propuesta y el ordenamiento jurídico no genera automáticamente el deber de la mesa de inadmitirla. Es más, a juicio del magistrado, la doctrina de la “inconstitucionalidad palmaria y evidente” no es suficiente para controlar la actividad de las mesas de los parlamentos, ni para atribuirles una responsabilidad jurisdiccional; porque de ello se podrían derivar, a juicio del magistrado, consecuencias peligrosas, como dejar en manos de órganos legislativos, de forma precoz, el control constitucional que corresponde al Tribunal Constitucional, frustrando el debate parlamentario natural e interfiriendo de forma directa en el sistema democrático parlamentario.

## VI. CONCLUSIÓN Y REFLEXIÓN FINAL

Atendiendo a la sentencia que acaba de analizarse, si bien se puede abrir debate en torno a muchos temas, consideramos absolutamente lógico extraer una conclusión básica: de las decisiones y la tendencia mantenida en los últimos tiempos por el Tribunal Constitucional, especialmente en relación con la actuación de las mesas de los parlamentos, pueden derivarse consecuencias preocupantes para la salud del debate democrático. En definitiva, el Tribunal Constitucional ha ido extendiendo progresivamente su control jurisdiccional sobre la actividad política de los parlamentos, lo que puede obstaculizar el desarrollo libre y plural del debate político (Lasagabaster Herrarte, 2021: 177-178). Así, como advierte el propio Lasagabaster, el Tribunal Constitucional se está convirtiendo cada vez más en árbitro de conflictos políticos.

No es posible afirmar, sin embargo, que, a diferencia de cualquier otra institución del Estado, el Parlamento pueda ser eximido del control constitucional, ya que, cuando su actuación lesiona también la Constitución y principalmente los derechos fundamentales, la autonomía parlamentaria debe ceder ante la supremacía de la norma superior, pues el fundamento de dicha autonomía reside en la propia Constitución. Es decir, la autonomía de las cámaras legislativas no implica una plena autonomía de las mesas de los parlamentos para interpretar y aplicar normas internas sin control externo (Ortega Santiago, 2023: 174-176). Pero es fundamental que dicho control respete ciertos límites, ya que el exceso de control puede conllevar el bloqueo previo del debate político que se produce en el seno de los parlamentos, lo que inevitablemente estrecha el debate público y debilita la representación política de la ciudadanía. Así, tal como denuncia una parte de la doctrina, últimamente el Tribunal Constitucional actúa cada vez más como “tercera cámara”, imponiendo sentencias jurídicas sobre acuerdos políticos, aunque eso pueda provocar la ruptura del equilibrio del sistema democrático (Lasagabaster Herrarte: 197).

Por tanto, entendemos que la idea que debería prevalecer y destacar es la de que es fundamental controlar toda la actividad de los parlamentos a través del Tribunal Constitucional, pero dicho control no debe sustituir al debate político, sino garantizar el respeto de los derechos fundamentales y que dicha actividad se dé en el marco del Estado de Derecho. La tendencia de los últimos años, sin embargo, ha sido otra, tal como se refleja en la Sentencia 143/2024, ya que se ha impuesto a las mesas de los parlamentos directamente la obligación de inadmitir a trámite los proyectos que puedan ser inconstitucionales, sin esperar al control constitucional que se puede llevar a cabo posteriormente ante el Tribunal Constitucional, de manera que se refuerza la tendencia a limitar previamente el debate parlamentario con la excusa de la legalidad, pasando así los parlamentos de ser meros foros abiertos para el debate a ser órganos que debaten propuestas que se consideran “aceptables” (Ridaó Martín, 2023: 78-81).

De esta manera, se difumina la frontera entre el control jurídico y el debate político, por lo que, sobre esta base, vemos necesario realizar una profunda y difícil reflexión sobre cómo se puede garantizar la supremacía de la Constitución sin obstaculizar el debate político plural y democrático. Sin embargo, para abordar esta reflexión es imprescindible repensar cómo podemos garantizar la defensa de la Constitución, pero sin obstaculizar para ello el debate democrático, el pluralismo político y la autonomía parlamentaria (Lasagabaster Herrarte, 2021: 189-190). ♦

## BIBLIOGRAFÍA

Arbós i Marín, Xauier (2016). El Tribunal Constitucional como facilitador: el caso de la Sentencia 42/2014. *La última jurisprudencia relativa al Parlamento: seminario celebrado en Vitoria-Gasteiz los días 27 y 28 de enero de 2016* (págs. 21-55). Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco. [https://www.legebiltzarra.eus/ic2/restAPI/pugune\\_descargar/default/a3bb9d00-27d3-425f-ad10-e8efc3cc1fdd](https://www.legebiltzarra.eus/ic2/restAPI/pugune_descargar/default/a3bb9d00-27d3-425f-ad10-e8efc3cc1fdd)

Gómez Corona, Esperanza (2021). Los límites de la autonomía parlamentaria hoy. La influencia del conflicto catalán sobre el control de los actos parlamentarios sin valor de ley por el Tribunal Constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 47, 237-261. <https://doi.org/10.5944/trc.47.2021.30717>

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2022). El Tribunal Constitucional y las Cámaras Legislativas: una reflexión al hilo de la STC de 28 de octubre de 2021. *Administrazio Publikoaren Euskal Aldizkaria*, 124, 157-195. <https://doi.org/10.47623/iuap-ruap.124.2022.04>

López de Lerma Galán, Jesús (2021). El control de la actividad parlamentaria como garantía del sistema constitucional. *Estudios de Deusto*, 69 (1), 49-79. [https://doi.org/10.18543/ed-69\(1\)-2021pp95-125](https://doi.org/10.18543/ed-69(1)-2021pp95-125)

López Guerra, Luis María y Espín Templado, Eduardo (dir.) (2022). *Manual de Derecho Constitucional. Volumen II. La organización de los poderes Estado y Comunidades Autónomas*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Ortega Santiago, Carlos (2024). Las funciones de la mesa del parlamento y su control jurisdiccional por el Tribunal Constitucional. *Última jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia parlamentaria: Seminario celebrado en Vitoria-Gasteiz los días 22 y 23 de enero de 2024* (pág. 163-200). Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco. [https://www.legebiltzarra.eus/ic2/restAPI/pugune\\_descargar/default/14fe0fb2-ff01-4665-9c5c-ece87fe7b91a](https://www.legebiltzarra.eus/ic2/restAPI/pugune_descargar/default/14fe0fb2-ff01-4665-9c5c-ece87fe7b91a)

Recoder Vallina, Tatiana (2022). El deber de cumplir los pronunciamientos del Tribunal Constitucional por las Mesas del Parlamento en sus facultades de calificación de las iniciativas parlamentarias: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 24/2022, de 23 de febrero. Recurso de amparo núm. 4427-2020. (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 2022). *Revista de las Cortes Generales*, 112, 473-482. <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/112/1652>

Ridao Martín, Joan (2023). El control constitucional del Parlamento y la juridificación de la vida política. *Revista de Derecho Político*, 117, 73-98. <https://doi.org/10.5944/rdp.117.2023.37921>