

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1321 *Sala Primera. Sentencia 154/2024, de 16 de diciembre de 2024. Recurso de amparo 2024-2024. Promovido por don Salvador Illa Roca y otros veintinueve diputados del Parlamento de Cataluña respecto de los acuerdos de la mesa de la Cámara admitiendo a trámite la iniciativa legislativa popular «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña». Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: STC 143/2024 (incumplimiento por la mesa del Parlamento de Cataluña del deber de inadmisión de una iniciativa legislativa popular cuyo contenido no puede tener cabida a través de una iniciativa legislativa autonómica).*

ECLI:ES:TC:2024:154

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y los magistrados y magistradas don Ricardo Enríquez Sancho, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don Juan Carlos Campo Moreno y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2024-2024, promovido por don Salvador Illa Roca, doña Alicia Romero Llano, don Raúl Moreno Montaña, doña María Asunción Escarp Gibert, don Ferrán Pedret Santos, don Ramon Espadaler Parcerisas, doña Judit Alcalá González, don Óscar Aparicio Pedrosa, doña Helena Bayo Delgado, doña Eva Candela López, doña María dels Dolors Carreras Casany, doña Elena Díaz Torrevejano, don Mario García Gómez, doña Rocío García Pérez, don Pol Gibert Horcas, don Cristóbal Gimeno Iglesias, don David González Chanca, doña Rosa María Ibarra Ollé, doña Gemma Lienas Massot, doña Marta Moreta Rovira, doña Esther Niubó Cidoncha, don Óscar Ordeig Molist, don Joaquín Paladella Curto, doña Silvia Paneque Sureda, don David Pérez Ibáñez, don Jordi Riba Colom, doña Mónica Ríos García, doña Silvia Romero Galera, doña Beatriz Silva Gallardo y don Jordi Terrades Santacreu, contra los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de 20 y 22 de febrero de 2024. Ha comparecido el Parlamento de Cataluña. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 21 de marzo de 2024, don Salvador Illa Roca, doña Alicia Romero Llano, don Raúl Moreno Montaña, doña María Asunción Escarp Gibert, don Ferrán Pedret Santos, don Ramon Espadaler Parcerisas, doña Judit Alcalá González, don Óscar Aparicio Pedrosa, doña Helena Bayo Delgado, doña Eva Candela López, doña María dels Dolors Carreras Casany, doña Elena Díaz Torrevejano, don Mario García Gómez, doña Rocío García Pérez, don Pol Gibert Horcas, don Cristóbal Gimeno Iglesias, don David González Chanca, doña Rosa María Ibarra Ollé, doña Gemma Lienas Massot, doña Marta Moreta Rovira, doña Esther Niubó Cidoncha, don Óscar Ordeig Molist, don Joaquín Paladella Curto, doña Silvia Paneque Sureda, don

David Pérez Ibáñez, don Jordi Riba Colom, doña Mónica Ríos García, doña Silvia Romero Galera, doña Beatriz Silva Gallardo y don Jordi Terrades Santacreu, entonces diputados y diputadas de Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar, representados por la procuradora de los tribunales doña Virginia Aragón Segura, bajo la dirección del letrado don Alberto Cachinero Capitán, interpusieron recurso de amparo contra los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de 20 de febrero de 2024, por el que se admite a trámite la iniciativa legislativa popular relativa a la «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña»; y de 22 de febrero de 2024, por el que se desestima la petición de reconsideración del anterior.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El 2 de febrero de 2024 fue registrado en el Parlamento de Cataluña la solicitud de admisión a trámite de una proposición de ley de declaración de independencia de Cataluña, presentada al amparo de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular.

El letrado secretario de la comisión de control de la iniciativa legislativa popular del Parlamento de Cataluña, mediante informe de 14 de febrero de 2024, concluye que no se cumplen las condiciones de contenido material que se establecen en el art. 6.2 de la Ley 1/2006, de la iniciativa legislativa popular, para que la mesa del Parlamento pueda admitir a trámite la iniciativa, ya que se trata de una materia que no se circunscribe al ámbito estricto de las competencias de la Generalitat requiriendo una previa reforma constitucional, y dicho incumplimiento no puede ser subsanado de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 6.4 de la Ley 1/2006. También se destaca que se trata de una iniciativa con un objeto que ya ha sido planteado en otras ocasiones y ha sido inadmitida a trámite por acuerdos de la mesa de 17 de enero de 2008, 1 de abril de 2008, 25 de junio de 2019 y 13 de septiembre de 2022.

b) La mesa del Parlamento de Cataluña acordó el 20 de febrero de 2024 su admisión a trámite.

El Grupo Parlamentario de Socialistes i Units per Avançar, entre otros, presentó el 20 de febrero de 2024 una solicitud de reconsideración de ese acuerdo, con invocación del artículo 23.2 CE, alegando que la materia objeto de la iniciativa está excluida de las que legalmente son propias de la iniciativa legislativa popular de conformidad con el artículo 6.2 de la Ley 1/2006, al no ser competencia de la Generalitat, y requeriría, además, una reforma constitucional cuya iniciativa, de acuerdo con lo establecido en la STC 76/1994, de 14 de marzo, queda reservada a los mecanismos de la democracia representativa con exclusión de los de la democracia directa. También se alega, en segundo lugar, que el contenido de la iniciativa es manifiestamente contrario a principios básicos constitucionales y estatutarios, como ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional en las SSTC 114/2011, de 4 de julio, y 138/2015, de 11 de junio, en relación con las previas consultas populares.

c) La mesa, por acuerdo de 22 de febrero de 2024, rechazó la reconsideración argumentando que se ha dado prioridad al derecho de participación política de los ciudadanos y que, si bien la jurisprudencia constitucional ha reconocido a las mesas de las cámaras la facultad de inadmitir iniciativas que de manera palmaria y evidente contradigan la Constitución, se trata de una mera facultad que solo en el caso en que haya un requerimiento directo a los miembros de la mesa o un incumplimiento patente de una resolución de Tribunal Constitucional (STC 46/2018, de 26 de abril), implica la obligatoriedad de la inadmisión a trámite. Sin embargo, en el presente caso no ha habido ningún requerimiento a los miembros de la mesa en el sentido indicado ni se ha identificado ninguna resolución del Tribunal Constitucional de la que pueda desprenderse la obligación de inadmitir a trámite una iniciativa legislativa popular como la que es objeto de las peticiones de reconsideración.

3. Los demandantes de amparo solicitan que se estime el recurso declarando que se ha vulnerado su derecho a la representación política (art. 23.2 CE), para cuyo restablecimiento consideran necesario anular los acuerdos impugnados.

Los demandantes de amparo alegan que los acuerdos parlamentarios impugnados han vulnerado su derecho de representación política (art. 23.2 CE) al haberse visto afectado su *ius in officium*, ya que la admisión a trámite de la iniciativa se ha producido en contravención con la normativa en la materia, pues el artículo 6.2 de la Ley 1/2006 excluye de este tipo de iniciativas aquellas que no se ajustan al ámbito estricto de las competencias de la Generalitat, como sería el caso, al suponer su objeto una modificación sustancial de la forma de Estado y de Gobierno establecida y definida en la Constitución. Esta modificación haría necesaria una reforma constitucional previa, de acuerdo con los procedimientos previstos en la Constitución, que no admite la iniciativa legislativa popular, tal y como se ha establecido en la STC 76/1994, de 14 de marzo. También se pone de manifiesto las reiteradas ocasiones en las que el Tribunal Constitucional ha advertido a la mesa del Parlamento, en sus diferentes composiciones, de su obligación de no dar curso o tramitar iniciativas que pretendan desarrollar o quieran ejecutar resoluciones anuladas por el propio Tribunal Constitucional o que pretendan eludir lo que este haya resuelto.

Los demandantes de amparo justifican la especial trascendencia constitucional del recurso afirmando que plantea unas consecuencias políticas generales por su naturaleza parlamentaria, promoviéndose sin poder contar con una vía judicial previa en la que defender los derechos fundamentales de los representantes políticos.

4. La Sección Primera del Tribunal, por providencia de 9 de septiembre de 2024, acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional, ya que el asunto trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2.g)] y dirigir atenta comunicación al Parlamento de Cataluña, para la remisión de testimonio de las actuaciones y a los efectos de su personación en el presente proceso constitucional.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera del Tribunal, por diligencia de ordenación de 16 de octubre de 2024, tuvo por recibido el testimonio de las actuaciones, por personado y parte al Parlamento de Cataluña y acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, a fin de que, conforme con lo previsto en el artículo 52 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), pudieran presentar alegaciones.

6. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado el 27 de noviembre de 2024, presentó alegaciones interesando la estimación del amparo por vulneración del derecho de los recurrentes a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), para cuyo restablecimiento insta solo la nulidad del acuerdo de 22 de febrero de 2024 desestimatorio de la reconsideración, toda vez que el acuerdo de 20 de febrero de 2024 ya ha sido declarado nulo por el tribunal en la STC 143/2024, de 20 de noviembre, pronunciada en la impugnación de disposiciones autonómicas núm. 2159-2024.

El Ministerio Fiscal argumenta que «la mesa del Parlamento de Cataluña ha admitido a trámite la “Proposición de ley de declaración de independencia de Cataluña”, presentada a través del mecanismo de iniciativa legislativa popular, con infracción de su obligación de no admitir o dar curso a iniciativas parlamentarias que se opongan a las resoluciones del Tribunal Constitucional y, siendo consciente de que se está eludiendo con la admisión la efectividad de aquellas, habiéndose vulnerado, con ello, el derecho fundamental de los recurrentes en amparo al ejercicio del cargo parlamentario ex art. 23.2 CE y, correlativamente, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus legítimos representantes del artículo 23.1 CE».

7. El Parlamento de Cataluña, por escrito registrado el 26 de noviembre de 2024, presentó alegaciones solicitando la desestimación del recurso.

El Parlamento de Cataluña argumenta que (i) no se ha producido «como consecuencia de la admisión a trámite de la Proposición de ley de declaración de independencia de Cataluña, la vulneración de ninguna facultad parlamentaria concreta de los recurrentes en amparo que pueda ser reconocida por el Tribunal Constitucional, por lo que el recurso de amparo debiera haber sido inadmitido, como decidió el ATC 262/2007 o, en cualquier caso, desestimado, como decidieron las SSTC 173/2020 y 66/2021»; y (ii) la verdadera intención de la impugnación es «la de dificultar o impedir el debate parlamentario de una idea política con el pretexto de que su explicitación en un acto formal (aunque sea en el texto de una proposición de ley fruto de la iniciativa legislativa popular) es suficiente para “deducir” de ella efectos jurídicos sobre los grupos parlamentarios y convertirla así en objeto de un procedimiento de protección de derechos fundamentales a través del recurso de amparo». A ello añade que, habiendo tenido conocimiento de la anulación del acuerdo impugnado en el contexto de la impugnación de disposiciones autonómicas núm. 2159-2024, se discrepa respetuosamente de dicha anulación, existiendo margen para hacer una interpretación del acuerdo de 20 de febrero de 2024 que fuera lo más favorable para los promotores del derecho a la iniciativa legislativa popular.

8. Los demandantes de amparo no han presentado alegaciones.

9. Por providencia de 12 de diciembre de 2024 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

Único. *Objeto del recurso.*

El objeto de este recurso es determinar si vulnera el derecho a la representación política de los demandantes de amparo los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de 20 de febrero de 2024, por el que se admite a trámite la iniciativa legislativa popular relativa a la «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña»; y de 22 de febrero de 2024, por el que se desestima la petición de reconsideración del anterior efectuada por su grupo parlamentario.

El Tribunal, en la STC 143/2024, de 20 de noviembre, dictada en el procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) núm. 2159-2024, ya ha declarado inconstitucional y nulo el citado acuerdo de 20 de febrero de 2024, por considerar que la admisión a trámite de esta iniciativa contraviene lo dispuesto, entre otros, en el artículo 23 CE [FJ 3.d)]. Por tanto, con remisión a lo expuesto en la citada sentencia debe ahora declararse que dicho acuerdo ha vulnerado el derecho a la representación política de los demandantes de amparo, así como el acuerdo de 22 de febrero de 2024, en tanto que confirmó aquel.

No resulta necesario para el restablecimiento de este derecho la anulación del acuerdo de 20 de febrero de 2024, por haber sido anulado ya por este tribunal, pero sí del acuerdo de 22 de febrero de 2024, que confirmó el primero al desestimar su reconsideración.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar el recurso de amparo interpuesto por don Salvador Illa Roca, doña Alicia Romero Llano, don Raúl Moreno Montaña, doña María Asunción Escarp Gibert, don Ferrán Pedret Santos, don Ramon Espadaler Parcerisas, doña Judit Alcalá González, don Óscar Aparicio Pedrosa, doña Helena Bayo Delgado, doña Eva Candela López, doña María dels Dolors Carreras

Casany, doña Elena Díaz Torrevejano, don Mario García Gómez, doña Rocío García Pérez, don Pol Gibert Horcas, don Cristóbal Gimeno Iglesias, don David González Chanca, doña Rosa María Ibarra Ollé, doña Gemma Lienas Massot, doña Marta Moreta Rovira, doña Esther Niubó Cidoncha, don Óscar Ordeig Molist, don Joaquín Paladella Curto, doña Silvia Paneque Sureda, don David Pérez Ibáñez, don Jordi Riba Colom, doña Mónica Ríos García, doña Silvia Romero Galera, doña Beatriz Silva Gallardo y don Jordi Terrades Santacreu, y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho de los recurrentes a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

2.º Restablecer a los recurrentes en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad del acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 22 de febrero de 2024, por el que se desestima la reconsideración del acuerdo de 20 de febrero de 2024, por el que se admite a trámite la iniciativa legislativa popular relativa a la «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña».

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

Dada en Madrid, a dieciséis de diciembre de dos mil veinticuatro.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Ricardo Enríquez Sancho.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—Juan Carlos Campo Moreno.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.