



# 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\*

The power of material control of the popular legislative initiative by the Bureau of the Chambers in the admission process. Commentary to STC 143/2024, of December 20

Miguel Ángel Laurenz Itoiz  
Letrado del Parlamento de Navarra

Fecha de recepción: 09/05/2025  
Fecha de aceptación: 02/06/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS HECHOS.—III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—IV. CONCLUSIONES.

## RESUMEN

*En la sentencia que presentamos el Tribunal Constitucional declara inconstitucional y nulo el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 20 de febrero de 2024, por el que admitió a trámite la iniciativa legislativa popular relativa a la Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña.*

*Para el Tribunal Constitucional, el acuerdo de calificación y admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular es algo más que un acto de mero trámite cuyos efectos se limitan a la Cámara, sino también una muestra de la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma, lo que lo hace susceptible de impugnación ante el Tribunal Constitucional.*

*Por otro lado, la sentencia considera que la calificación y admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular por parte de la Mesa del Legislativo no solo supone un control formal y material de su objeto conforme con la Constitución, la legislación sectorial y la doctrina constitucional, sino también una delimitación del ejercicio del derecho de participación política plasmado en el artículo 23 CE.*

---

\* STC 143/2024, de 20 de noviembre (BOE núm. 311, de 26 de diciembre de 2024).

*PALABRAS CLAVE: Iniciativa legislativa popular, trámite de calificación y admisión.*

*ARTÍCULOS CLAVE: 23 y 87 de la Constitución española.*

*RESOLUCIONES RELACIONADAS: STC 76/1994, de 14 de marzo, ATC 135/2004, de 20 de abril, STC 42/2014, de 25 de marzo y STC 124/2017, de 8 de noviembre.*

## ABSTRACT

*In the judgment presented here, the Constitutional Court declares unconstitutional and null the agreement of the Bureau of the Parliament of Catalonia of February 20, 2024, by which it admitted for processing the popular legislative initiative regarding the Bill for the Declaration of the Independence of Catalonia.*

*For the Constitutional Court, the agreement to qualify and admit for processing a popular legislative initiative is more than a procedural act, whose effects are limited to the Chamber. The agreement also demonstrates the institutional will of the Autonomous Community, which makes it susceptible to challenge before the Constitutional Court.*

*Furthermore, the judgment considers that the qualification and admission for processing of a popular legislative initiative by the Bureau of the Legislative Assembly not only constitutes formal and substantive control of its purpose in accordance with the Constitution, sectoral legislation, and constitutional doctrine, but also delimits the exercise of the right to political participation enshrined in article 23 of the Spanish Constitution.*

*KEYWORDS: Popular legislative initiative, qualification and admission process.*

*KEY ARTICLES: Articles 23 and 87 of the Spanish Constitution.*

*RELATED DECISIONS: STC 76/1994, of March 14, ATC 135/2004, of April 20, STC 42/2014, of March 25 and STC 124/2017, of November 8.*

## I. INTRODUCCIÓN

La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos se vincula esencialmente al concepto de democracia como forma de organización de las sociedades. La democracia se materializa a través de dos manifestaciones teóricamente antagónicas: la democracia directa y la democracia representativa. Si bien la democracia directa implica la posibilidad de que los miembros de una comunidad política puedan actuar personalmente en la toma de decisiones sin intermediación alguna, en la democracia representativa la participación política tiene lugar a través de la designación de representantes, que son quienes efectivamente adoptan las decisiones de la colectividad a la que representan.

Entre una y otra categoría se ubica la iniciativa legislativa popular, que doctrinalmente viene siendo calificada como una modalidad de democracia

semidirecta, por cuanto si bien la potestad legislativa continúa residiendo en el Parlamento, se reconoce a la ciudadanía una cierta capacidad para poner en marcha el procedimiento legislativo mediante la presentación de proposiciones de ley ante la Cámara.

La iniciativa legislativa popular consiste en la presentación de una proposición de ley articulada ante el Legislativo, que sólo tras su admisión a trámite por los órganos rectores de la Cámara, abrirá un proceso de recogida de firmas supervisado por la Junta Electoral que, de superarlo, propiciará su debate en el Parlamento.

El ámbito material asociado a la iniciativa legislativa popular resulta significativamente inferior al que disponen los demás sujetos investidos para promover el procedimiento legislativo. En este sentido, el artículo 87.3 CE excluye de este cauce a las iniciativas sobre materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, así como la prerrogativa de gracia. En el orden normativo inmediatamente inferior, el artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, incorpora a la citada relación constitucional las leyes relativas a la planificación económica general (131 CE) y los Presupuestos Generales del Estado (134.1 CE). Finalmente, también debe tenerse presente la exclusión implícita de la reforma constitucional dispuesta por el artículo 166 CE<sup>1</sup>, así como aquellas materias cuya competencia esté atribuida a las Comunidades Autónomas en virtud de la distribución implantada en la Constitución<sup>2</sup>.

La Mesa del Congreso de los Diputados es el órgano parlamentario a quien le corresponde la admisión de las iniciativas legislativas populares. En el ejercicio de esta función y a diferencia de otras proposiciones de ley, la Mesa debe tener en cuenta además de las exclusiones materiales referidas, que la iniciativa reúna los requisitos formales previstos en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, que el texto de la misma verse sobre materias distintas y carentes de homogeneidad, que no exista en cualquiera de las Cámaras un proyecto o proposición de ley sobre el mismo objeto que esté en el trámite de enmiendas u otro más avanzado, o que reproduzca otra iniciativa popular de un contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la legislatura en curso<sup>3</sup>.

El planteamiento descrito a nivel estatal se reitera en el plano autonómico, donde las Comunidades Autónomas han reproducido sus leyes reguladoras de la iniciativa legislativa popular. De esta forma, las mesas de los legislativos autonómicos deben tener presente el ámbito material de la iniciativa popular con carácter previo al trámite de calificación y admisión a trámite.

<sup>1</sup> Véase F.J. 5º STC 76/1994, de 14 de marzo.

<sup>2</sup> Véase F.J. 5º STC 95/1994, de 21 de marzo.

<sup>3</sup> Véase el artículo 5 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

## II. LOS HECHOS

En el contexto de la ineludible intervención del Tribunal Constitucional en relación con el proceso de autodeterminación de Cataluña, la presente sentencia aborda la impugnación de la Abogacía del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 20 de febrero de 2024, en el que admitió a trámite una iniciativa legislativa popular nominada *Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña*. En coherencia con el título de la iniciativa, el articulado calificó Cataluña como una nación y residenció la soberanía nacional en el pueblo de Cataluña, de forma que le atribuyó la decisión de declarar la independencia a través de su Parlamento.

Sin perjuicio del contenido que alberga la iniciativa popular, la demanda precisó que la proposición de ley no constituía el objeto de la impugnación, concretado en el acuerdo de la Mesa del Parlamento por el que se admitió a trámite. De este modo, la demanda presenta relevantes cuestiones de carácter formal. A este respecto, la utilización del régimen impugnatorio previsto en los artículos 161.2 CE, así como en los artículos 76 y 77 LOTC resulta idóneo desde la STC 42/2014, de 25 de marzo, por cuanto para el acceso al control constitucional de los actos emanados por los órganos de las Comunidades Autónomas se requiere que, además de estar caracterizados por una indudable naturaleza jurídica, supongan la manifestación de la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma a través de sus órganos, que el acto impugnado no tenga la condición de un mero acto de trámite y finalmente, que posea —al menos indiciariamente— capacidad para producir efectos jurídicos.

A juicio de la Abogacía del Estado, la labor de admisión de la iniciativa llevada a cabo por la Mesa del Parlamento de Cataluña debió extenderse al control material de su contenido, corolario de los límites objetivos dispuestos tanto por la Constitución como por la legislación específica. El mero escrutinio del articulado de la iniciativa permitía vislumbrar una evidente afección al régimen constitucional, puesto que, al atribuir la soberanía a la Comunidad Autónoma de Cataluña, posibilitaba su declaración de independencia, así como su constitución como un estado independiente.

La demanda consideró que la insuficiencia de dicho examen y la ulterior admisión a trámite de la iniciativa podía suponer la sustanciación ordinaria del procedimiento legislativo, así como un eventual debate y en su caso, aprobación, de una disposición legislativa viciada *ab initio*, por recaer en una de las materias vedadas a la iniciativa legislativa popular, como es la reforma de nuestra Carta Magna. De esta forma, en ningún caso podía considerarse el acuerdo impugnado como un mero acto de trámite.

Asimismo, el acuerdo adoptado por la Mesa contaba con una naturaleza inequívocamente jurídica y conllevaba la manifestación de la voluntad institucional de la Cámara, por lo que tenía capacidad para producir efectos

jurídicos. Por consiguiente, el acuerdo reunía los requisitos que lo hacía susceptible de impugnación ante el Tribunal Constitucional.

Por su parte, la representación letrada del Parlamento de Cataluña opuso que el acuerdo de la Mesa de la Cámara Autonómica no era ni una disposición normativa, ni una resolución que reuniera los requisitos que la hacen susceptible de impugnación por medio del procedimiento previsto en la CE y en el título V de la LOTC. A este respecto, en base al ATC 135/2004, de 20 de abril, consideró que los actos de calificación y admisión a trámite adoptados por la Mesa en relación con una iniciativa legislativa popular poseían una relevancia *ad intra*, esto es, en el marco del procedimiento legislativo en el que se insertan, constituyendo un acto de trámite que tiene por objeto la finalidad de abrir un debate público sobre un asunto y forzar al Parlamento a pronunciarse sobre su contenido. Los eventuales vicios que pudieran acaecer durante la sustanciación de la iniciativa legislativa carecían de toda relevancia hasta la conclusión de dicha sustanciación, mediante la votación favorable que culmina todo procedimiento legislativo. Por lo tanto, si bien el acuerdo impugnado impulsa el procedimiento, no constituye un pronunciamiento definitivo del Legislativo Autonómico del que puedan extraerse efectos jurídicos, todo lo cual impide su impugnación en ese momento procesal.

Asimismo, respecto al canon de control de las mesas de los parlamentos, el Letrado del Parlamento de Cataluña invocó la doctrina derivada de la STC 56/2022, de 5 de abril, que confiere a aquellas un amplio margen de apreciación para adoptar la decisión más favorable al ejercicio del derecho invocado. Por todo ello, consideró que en la demanda subyacía una intencionalidad política, como es la utilización del artículo 161.2 CE para manifestar la oposición del Gobierno de la Nación hacia las ideas plasmadas en la iniciativa legislativa.

Por otra parte, la demanda pidió el mantenimiento de la suspensión del acuerdo impugnado por la relevancia constitucional de su objeto, lo que conllevó un pronunciamiento favorable a aquella mediante el ATC 72/2024, de 16 de julio, que acordó la permanencia de los efectos suspensivos de la impugnación.

### III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Fijadas las posiciones de las partes, el garante de la Constitución aborda en primer lugar la admisibilidad de la impugnación. A este respecto, parte de la doctrina aportada por el Parlamento de Cataluña en relación con el ATC 135/2004, de 20 de abril, que habilita al Tribunal Constitucional para conocer aquellos actos o acuerdos de naturaleza jurídica emanados por las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas que supongan la manifestación de su voluntad institucional, pero refuta la consideración del

acuerdo impugnado como un mero acto de trámite cuyos efectos se ciñen al ámbito parlamentario exclusivamente.

Para el Tribunal Constitucional, el pronunciamiento de admisión de una iniciativa legislativa popular, pese a insertarse en una fase inicial del procedimiento legislativo, conlleva la expresión de la voluntad cierta y acabada de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de una función institucional atribuida a su Parlamento como es la legislativa, lo que lo hace susceptible de impugnación ante el TC.

Para el Alto Tribunal, la función de calificación y admisión a trámite en relación con una iniciativa legislativa popular presenta un matiz diferenciador respecto a las precedentes de proyectos de ley gubernamentales o a proposiciones de ley de los diputados o de los grupos parlamentarios. En estos últimos, la Mesa sólo debe verificar su regularidad formal y su viabilidad procesal. Por el contrario, el examen de las iniciativas populares tiene un carácter más exhaustivo en base a las exclusiones dispuestas por la Constitución y las leyes, así como por no estar avaladas por alguno de los sujetos legitimados para promover una disposición de rango legal, puesto que su presentación corresponde a una comisión promotora.

En efecto, el artículo 87 CE dispone que la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno de la Nación, al Congreso y al Senado (conforme a sus respectivos reglamentos), y a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. En cuanto a la iniciativa popular, si bien la legitimación recae en la ciudadanía y se materializa a través de al menos 500.000 firmas acreditadas<sup>4</sup>, la presentación de la iniciativa recae en una comisión promotora, lo que determina que la iniciativa no esté aún perfeccionada. La perfección de la iniciativa tiene lugar en un momento cronológicamente posterior, cuando la comisión promotora recaba el número de firmas exigido por la ley. Sólo será entonces cuando la iniciativa popular se encuentre en idénticas condiciones procesales a las de cualquier proyecto de ley gubernamental o cualquier proposición de ley de naturaleza parlamentaria de cara a su sustanciación por la Cámara. Este hecho conlleva que la admisión y calificación ante la Mesa no se reduzca a un mero análisis formal, sino también a un examen material sobre el objeto de la iniciativa popular más intenso, a la luz de la Constitución y la legislación específica.

La relevancia del escrutinio que de la iniciativa se lleva a cabo en el trámite de calificación y admisión garantiza que el derecho de participación política en el que se encuadra la iniciativa legislativa popular se ejerza conforme al marco definido por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. De lo contrario, la omisión de una valoración acerca del objeto de la proposición daría lugar a la apertura incondicionada del procedimiento de

---

<sup>4</sup> En el presente caso y tratándose de una iniciativa legislativa popular que tiene lugar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, se requieren las firmas autenticadas de 50.000 personas (art. 3 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular).

recogida de firmas a cuya conclusión —y en su caso, pese a la obtención de un respaldo popular suficiente—, debiera acaecer un posterior pronunciamiento de inadmisión por parte de los órganos rectores de la Cámara antes de la celebración del debate de totalidad en el pleno, lo que haría concluir el procedimiento antes de su tramitación parlamentaria.

Precisado el objeto y el alcance del trámite de calificación y admisión de una iniciativa legislativa popular, la sentencia analiza si el acuerdo impugnado reúne los requisitos para su admisibilidad, en los términos dispuestos por la STC 42/2014, de 25 de marzo, anteriormente citada.

En primer lugar, la naturaleza jurídica del acuerdo resulta manifiesta, dado que el órgano rector de la Cámara debe efectuar un pronunciamiento técnico acerca de la conformidad de la iniciativa con el marco constitucional, estatutario y legal.

También son evidentes los efectos jurídicos que lleva aparejado el acuerdo, máxime cuando inicialmente han supuesto la admisión de la iniciativa. Esta decisión supone la comunicación de la decisión a la comisión promotora y a la Junta Electoral (art. 6 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular), habilitando a aquella para ejercer las facultades otorgadas por la ley en defensa de la iniciativa. Asimismo, el acuerdo conlleva el derecho de la ciudadanía a respaldarlo, así como el deber del Parlamento de Cataluña a continuar con su tramitación en caso de obtener el respaldo favorable mínimo determinado por la ley.

Por otra parte, el acuerdo impugnado no resulta un acto de trámite cuyos efectos tengan lugar exclusivamente en el ámbito interno de la cámara a través del correspondiente procedimiento legislativo. Como la sentencia refiere, la admisión vincula al Parlamento de Cataluña, pero también a la ciudadanía y a las diferentes administraciones públicas llamadas a colaborar con la junta electoral correspondiente.

Finalmente, el acuerdo supone una expresión de la voluntad cierta y acabada de la Comunidad Autónoma, por cuanto el Parlamento de Cataluña es una de las instituciones que integran la Generalitat y todo acuerdo adoptado por la Mesa de aquel supone una expresión de la voluntad institucional de Cataluña.

Acreditados estos extremos, la sentencia concluye que el acuerdo es susceptible de impugnación por el procedimiento constitucional del artículo 161.2 CE y del título V LOTC.

Entrando en el análisis de la conformidad del acuerdo impugnado a la Constitución, nuestra suprema Corte Constitucional reitera la doctrina emitida desde la STC 76/1994, de 14 de marzo (EJ. 2º), acerca del alcance del juicio técnico de las mesas para admitir o no una iniciativa legislativa popular, donde indicó que *ninguna tacha de inconstitucionalidad cabe formular a la reserva efectuada a favor de un órgano parlamentario como la Mesa de la Cámara para que ejerza la competencia de control de legalidad de las proposiciones de ley, que se traduce en la admisión a trámite o no de las mismas y que opera, como todos los controles de este género, en*

*función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad (que es el que, en cambio, tiene lugar en el trámite de toma de consideración), de modo que una decisión de inadmisión que no se ajuste a las causas legales establecidas al efecto entrañaría una vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 C.E., vulneración frente a la cual cabe, según los arts. 53.2 C.E. y 42 LOTC, recurso de amparo.*

Por lo tanto —continúa en la sentencia citada— *cuando se trate de proposiciones de ley respecto de las cuales el ordenamiento jurídico no ha establecido límites materiales, la actividad de calificación y de admisión de la Mesa se limitará al control del cumplimiento de los requisitos formales y, en su caso, el examen liminar de su adecuación a Derecho, aunque sólo podrá acordar la inadmisión cuando la contradicción o la inconstitucionalidad sea evidente (STC 205/1990); en cambio, cuando el ordenamiento establezca causas de inadmisión en atención al contenido material de las proposiciones de ley -como sucede en el caso de la iniciativa legislativa popular-, el control de la Mesa deberá necesariamente atender a ese contenido, sin que con ello invada ninguna función jurisdiccional reservada a los Jueces y Tribunales.*

De lo que se desprende que el trámite de admisión es un acto reglado en el que la Mesa debe apreciar si la iniciativa tiene por objeto alguna materia excluida, siendo un control estrictamente normativo y no de oportunidad, decisión que, por afectar al ejercicio del derecho de participación política, es plenamente revisable en vía de amparo constitucional.

Trasladando la doctrina referida al acuerdo impugnado, la sentencia pone de manifiesto que la legislación catalana sobre iniciativa legislativa popular (Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular) delimita el ámbito objetivo de las iniciativas a *las materias sobre las que la Generalidad tiene reconocida su competencia y el Parlamento puede legislar, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de autonomía* (art. 1), significando el artículo 6 que la Mesa del Parlamento debe pronunciarse de forma motivada sobre la admisión o la inadmisión a trámite de la proposición de ley, señalando expresamente como causa de inadmisibilidad *que tenga por objeto alguna materia sobre la cual la Generalidad no tiene atribuida la competencia.*

Por consiguiente, atendiendo al origen de la iniciativa legislativa como popular, la sentencia refiere que la Mesa debió haber valorado el contenido de la proposición de ley y haber efectuado un pronunciamiento expreso y motivado acerca de si su contenido excedía de los límites materiales definidos tanto en la Constitución, como en la Ley 1/2006, de 16 de febrero. A este fin, debió haberse servido como criterio hermenéutico de la doctrina que dimana de la reciente STC 124/2017, de 8 de noviembre, que declaró la inconstitucionalidad íntegra de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, cuyo contenido es sustancialmente equiparable a la proposición de ley contenida en el acuerdo impugnado.

El Tribunal Constitucional pone de manifiesto que la iniciativa alberga una propuesta de reforma constitucional por cuanto pretende habilitar un procedimiento de declaración unilateral de independencia de Cataluña que colisiona con el principio constitucional de unidad proclamado en el artículo 2 CE.



Tal procedimiento no resulta posible sin la previa reforma constitucional, la cual habrá de ajustarse al cauce previsto en el artículo 166 CE y promovida por los sujetos allí legitimados. La iniciación de un procedimiento de reforma constitucional queda restringida al Gobierno de la Nación, al Congreso de los Diputados, al Senado y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, quedando excluida la iniciativa legislativa popular por la expresa voluntad del constituyente, como consecuencia de la preferencia mostrada por los mecanismos propios de la democracia representativa sobre los de participación directa a lo largo de todo el texto constitucional.

Por lo tanto, la iniciativa legislativa admitida a trámite en el acuerdo impugnado supone para el Alto Tribunal una vulneración de los artículos 23, 166 y 168 CE, así como una contravención de los límites del derecho a la participación política de la ciudadanía en los términos definidos en los artículos 29.3 y 62.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, puesto que la reforma constitucional está vedada a la iniciativa legislativa popular. En consecuencia, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional y nulo el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 20 de febrero de 2024, por el que admitió a trámite la iniciativa legislativa popular relativa a la *Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña*.

La sentencia que se analiza presenta el voto particular del magistrado Sáez Valcárcel, quien muestra su disconformidad con el criterio que viene manteniendo el Tribunal Constitucional en torno a la ampliación de las facultades de control constitucional atribuidas a las mesas de los legislativos con ocasión de la calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias y que, en la presente sentencia, se extiende hacia una iniciativa de naturaleza legislativa. A juicio del magistrado, la sentencia habilita a las mesas no sólo para inadmitir las iniciativas cuando contravengan de manera evidente la Constitución, sino también cuando vulneren el criterio definido por el Tribunal Constitucional en resoluciones anteriores, por lo que restringe el debate parlamentario y delimita desmesuradamente el derecho a la participación política plasmado en el artículo 23 CE.

En el presente procedimiento, el magistrado discrepa de la admisión de la demanda por la vía del artículo 161.2 CE, por cuanto conforme con el ATC 135/2004, de 20 de abril, el acuerdo impugnado en sede constitucional no expresa la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma al tratarse de un acto de la Mesa incardinado en una fase aún inicial, del procedimiento legislativo.

Sin perjuicio de lo anterior, refuta la obligación del deber de la Mesa de inadmitir la iniciativa legislativa puesto que el ATC 85/2006, de 15 de marzo, ya tuvo la ocasión de pronunciarse sobre proyectos de leyes con un eventual contenido inconstitucional, poniendo de manifiesto en aquel caso que la única consecuencia —en el supuesto de ser aprobada— sería su expulsión del ordenamiento jurídica a través de los procedimientos habilitados constitucionalmente.

#### IV. CONCLUSIONES

La sentencia comentada contiene planteamientos relevantes tanto en el plano procesal, como en la delimitación de las funciones de las mesas de los legislativos en el trámite de admisión y calificación de las iniciativas parlamentarias.

En su aspecto procesal, la sentencia precisa los requisitos que sustentan la admisión de las resoluciones de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 161.2 CE, en aras a su impugnación ante el Tribunal Constitucional conforme al título V de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional. La sentencia considera el acuerdo de calificación y admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular como algo más que un acto de mero trámite, generador de efectos *ad intra* en el seno de la Cámara. Para el garante de la Constitución, el acuerdo de admisión vincula al Parlamento de Cataluña, pero también a la ciudadanía y a las diferentes administraciones públicas llamadas a colaborar con la junta electoral correspondiente, por lo que muestra la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma y, por ende, lo hace susceptible de impugnación ante el Tribunal Constitucional.

En el ámbito sustantivo, la sentencia parte del criterio sustentado desde la STC 76/1994, de 14 de marzo, de encomendar a la Mesa el examen del contenido material de las iniciativas legislativas populares conforme a las restricciones dispuestas tanto por la Constitución como por la legislación específica, en el orden de emitir un pronunciamiento de admisión o de inadmisión. Empero, la sentencia postula la extensión de dicho juicio a la conformidad con la doctrina definida por el Tribunal Constitucional a partir de disposiciones legales con un contenido sustancialmente equiparable. La apreciación de la conformidad de la iniciativa popular no sólo al marco constitucional y legal, sino también a la doctrina existente sobre la misma materia, delimita el ejercicio del derecho de participación política plasmado en el artículo 23 CE.