



NOTA INFORMATIVA Nº 15/2015

EL TC, POR UNANIMIDAD, DECLARA INCONSTITUCIONALES ALGUNOS PRECEPTOS DE LA LEY CATALANA DE CONSULTAS Y ANULA EL DECRETO DE CONVOCATORIA DEL 9-N

El Pleno del Tribunal Constitucional, por unanimidad de sus miembros, ha declarado la inconstitucionalidad de dos artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. En concreto, la sentencia anula los preceptos que regulan la convocatoria por la Generalitat de Cataluña de consultas de carácter general por entender que, bajo esa denominación, lo que realmente se regula son los referendos, cuya competencia corresponde en exclusiva al Estado. Asimismo, y también con el acuerdo de todos los Magistrados que integran el Pleno, el Tribunal ha dictado una segunda sentencia que declara inconstitucional y, en consecuencia, nulo, el decreto del Presidente de la Generalitat de Cataluña 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña. Han sido ponentes de las dos sentencias los Magistrados Pedro González-Trevijano y Juan Antonio Xiol, respectivamente.

Antes de entrar en el análisis del fondo del recurso presentado por la Abogacía del Estado contra la ley catalana de consultas, la primera de las sentencias citadas explica que el referéndum es una de las modalidades de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos que nuestra Constitución garantiza; y, como tal, es expresión del derecho fundamental del art. 23.1 CE. La Constitución prevé, además, otras modalidades de participación ciudadana que no derivan del derecho fundamental del art. 23.1 CE y que encarnan lo que se ha denominado “*democracia participativa*”. Entre estas últimas figuran las llamadas consultas no referendarias.

La sentencia especifica también cuáles son los rasgos fundamentales del referéndum. El primero de ellos radica en que “*a través del referéndum se produce un llamamiento del poder público a la ciudadanía para ejercer el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos*”. El referéndum es por tanto, como se ha dicho, expresión del derecho fundamental del art. 23.1 CE. Además, “*el destinatario*” de la consulta referendaria “*es el conjunto de los ciudadanos que tienen reconocido el derecho de sufragio activo en un determinado ámbito territorial o, lo que es lo mismo, el cuerpo electoral*”; sin que se pueda confundir, advierte la sentencia, el cuerpo electoral con “*el titular de la soberanía*” o, lo que es lo mismo, con el conjunto del pueblo español. A diferencia del referéndum, las consultas no referendarias “*recaban la opinión de cualquier colectivo*”, sea social, económico, cultural o de otra índole. En definitiva, se participa en ellas “*a título individual*” y no “*como ciudadano*”.

El segundo rasgo distintivo del referéndum es que *“la opinión del cuerpo electoral se expresa por medio del sufragio emitido en el curso de un proceso electoral”*. Esto obedece a la finalidad de que *“el resultado de la consulta pueda jurídicamente imputarse a la voluntad general de la correspondiente comunidad política”* y, así, *“considerarse una genuina manifestación del derecho fundamental de participación política reconocido en el art. 23.1 CE”*. Por ello, el referéndum debe realizarse *“con las garantías propias de un proceso electoral”*.

Por lo que se refiere a las competencias, la sentencia recuerda que la Constitución atribuye al Estado la *“competencia exclusiva”* para autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum (art. 149.1.32ª CE), competencia que se extiende también a *“su establecimiento y regulación”*.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia *“exclusiva”* en todo lo relativo a *“encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el art. 149.1.32 de la Constitución”*. Fuera de la competencia autonómica, señala el Tribunal, quedan las consultas, aunque no sean referendarias, *“sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos”*. *“El respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquellos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines. No caben – advierte- actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado, porque sobre todos está siempre, expresada en la decisión del constituyente, la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político”*. Es decir, *“el parecer de la ciudadanía sobre tales cuestiones ha de encauzarse a través de los procedimientos constitucionales de reforma”*.

Hechas las anteriores consideraciones, el Pleno entra a analizar el fondo del recurso y llega a la conclusión de que, de los dos tipos de consultas que regula la ley impugnada (generales y sectoriales) solo cabe declarar la inconstitucionalidad de las generales por tratarse, en realidad, de referendos encubiertos bajo la denominación de consultas populares no referendarias.

En una consulta general pueden participar *“los mayores de dieciséis años que tengan condición política de catalanes y los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de terceros Estados, siempre que cuenten con un determinado periodo de residencia y estén inscritos en el Registro de Población de Cataluña”*.

Las consultas generales, por tanto, constituyen un llamamiento a *“un cuerpo electoral sui generis”* en el que *“está sin duda comprendido o integrado el electorado, estatutario y legal, de Cataluña”*. El Pleno considera que *“la circunstancia de que la consulta pueda extenderse a menores de dieciocho años y a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de terceros Estados no obsta para que sus resultados sean imputables al parecer de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma y considerarse expresivos de su voluntad general”*. En definitiva, el cuerpo electoral al que se refiere la ley de consultas, *“aunque lo desborda, abarca al conjunto de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Cataluña o del ente territorial local, cuyos sufragios no exteriorizan meras*

voluntades particulares o de colectivos sectoriales sino su voluntad general” como ciudadanos.

Por el contrario, las consultas sectoriales pueden dirigirse *“por razón de su objeto específico (...) a un determinado colectivo de personas”*. Es decir, suponen *“un llamamiento a un sujeto jurídico más restringido que el cuerpo electoral de la colectividad territorial de que se trate”*.

También la regulación de las consultas contenida en la ley recurrida pone de manifiesto que se trata de *“un procedimiento que tiene naturaleza electoral en la medida que a través suyo se canaliza el ejercicio de derecho al sufragio activo de las personas convocadas, mediante la emisión del voto”*. Del mismo modo, el llamado Registro de participación en consultas populares no referendarias *“es materialmente un censo”*.

En definitiva, afirma la sentencia, la ley analizada *“regula –bajo la denominación de ‘consultas generales’- una verdadera consulta referendaria, articulada como llamamiento al cuerpo electoral a través del voto”*. Por el contrario, las consultas sectoriales reguladas en la misma ley *“presuponen un llamamiento a un sujeto jurídico más restringido que el cuerpo electoral (...) por lo que son cauces de participación cuya regulación por el legislador autonómico catalán resulta posible”* en consideración a la competencia que le atribuye el art. 122 del Estatuto de Autonomía.

Por todo ello, la sentencia declara inconstitucionales y nulas las dos primeras frases del artículo 3.3 (*“Las consultas populares no referendarias pueden ser de carácter general o sectorial. Las consultas generales son las abiertas a las personas legitimadas para participar en los términos establecidos en el artículo 5”*) y los apartados 4 a 9 del art. 16 de la Ley del Parlamento de Cataluña de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

La declaración de inconstitucionalidad de los citados preceptos determina el fallo de la segunda sentencia, que resuelve el recurso de la Abogacía del Estado contra el decreto de convocatoria del 9-N, también declarado inconstitucional y nulo. El Pleno explica que el decreto firmado por el Presidente de la Generalitat, dictado al amparo de la ley impugnada, *“está convocando una consulta referendaria”* y, por lo tanto, *“incurre “en las mismas infracciones de la Constitución en las que incurrió esta norma”*.

Madrid, 25 de febrero de 2015.