

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

13225 *Pleno. Sentencia 121/2017, de 31 de octubre de 2017. Impugnación de disposiciones autonómicas 4333-2017. Formulada por el Gobierno de la Nación respecto del Decreto de la Generalitat de Cataluña 140/2017, de 7 de septiembre, de normas complementarias para la celebración del referéndum de autodeterminación. Soberanía y unidad nacional, reforma constitucional, procedimiento legislativo y competencias en materia de consultas referendarias: nulidad de la norma reglamentaria dictada para dar cumplimiento a una ley declarada inconstitucional y nula (STC 114/2017).*

ECLI:ES:TC:2017:121

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente; doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la impugnación de disposiciones autonómicas (título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) núm. 4333-2017, promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, contra el Decreto de la Generalitat de Cataluña 140/2017, de 7 de septiembre, de normas complementarias para la celebración del referéndum de autodeterminación. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 7 de septiembre de 2017, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, impugnó, al amparo de los artículos 161.2 CE y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), el Decreto de la Generalitat de Cataluña 140/2017, de 7 de septiembre, de normas complementarias para la celebración del referéndum de autodeterminación.

En el escrito se hizo expresa invocación del artículo 161.2 CE y del segundo inciso del artículo 77 LOTC, a los efectos de que se acordase la suspensión de la disposición recurrida.

Expone la demanda que el Decreto impugnado ha sido dictado en aplicación y desarrollo de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación. Se impugna la totalidad del Decreto 140/2017 por incurrir en las mismas vulneraciones constitucionales que la citada Ley 19/2017, ya que recoge materialmente la regulación de un referéndum de independencia de Cataluña, que es una llamada al cuerpo electoral mediante el uso de una administración materialmente electoral y por un procedimiento que es, así mismo, electoral. Seguidamente se exponen de forma sucinta los motivos de inconstitucionalidad que aduce el Abogado del Estado.

a) Se vulnera lo dispuesto en los artículos 1.2 y 2 CE. La convocatoria de un referéndum de manera unilateral, y con una finalidad como la que resulta ser directamente

objeto de consulta es claramente lesiva de la atribución de la soberanía nacional al pueblo español (art. 1.2 CE) así como atentatoria de la «indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles», unidad que la propia norma suprema eleva a fundamento esencial de la misma (art. 2 CE). Se invoca la doctrina constitucional recogida en las SSTC 42/2014, de 25 de marzo; 259/2015, de 2 de diciembre, y 90/2017, de 5 de julio.

Además, con el tenor de la pregunta que se quiere formular a la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Cataluña, se está intentando cuestionar la forma política del Estado español, que es la monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE).

Un resultado como el previsto en la norma impugnada implica una alteración del orden constituido y de sus sistemas de revisión, especialmente de aquellos preceptos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, que deben sustanciarse abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines. No caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado, porque sobre todos está siempre, expresada en la decisión constituyente, la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4).

b) El Decreto 140/2017 resulta asimismo inconstitucional porque vulnera la regulación establecida en el artículo 92 CE desde distintas perspectivas, en cuanto que sirve de desarrollo a una consulta a los ciudadanos de Cataluña sobre una decisión política de especial trascendencia y mediante un pretendido referéndum autonómico, pese a haber establecido ya el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad de tal planteamiento.

Además de su patente inconstitucionalidad formal y material, el Decreto incurre también en inconstitucionalidad por razones competenciales, vulnerando el artículo 149.1.32 CE, en relación con los artículos 23.1, 81.1 y 92 CE, estos últimos desarrollados por la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de referéndum, que resulta igualmente incumplida. Se invocan las SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 3; 31/2010, de 28 de junio, FJ 69; 31/2015 y 32/2015, de 25 de febrero, 51/2017, de 10 de mayo, FJ 7, y 90/2017, de 5 de julio, FJ 6.

c) Se vulneran los artículos 1, 3.2, y 222 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), al romper con el principio de prevalencia del Estatuto consagrado en el artículo 1, y con el procedimiento de reforma estatutaria regulado en el artículo 222, que exige una mayoría cualificada. La norma aquí impugnada rompe con el principio de prevalencia del Estatuto de Autonomía consagrado en su primer artículo, colocándose extramuros de éste, sin declararlo expresamente derogado pero actuando como si no existiera para el legislador autonómico, que de este modo se configura en poder constituyente.

Como conclusión, expone el Abogado del Estado: «al igual que la Ley 19/2017, del referéndum de autodeterminación de Cataluña, y del Decreto 139/2017, que convoca el precitado referéndum de autodeterminación, el Decreto 140/2017 aquí impugnado, mediante la regulación de las normas complementarias para la celebración de un referéndum para que el pueblo catalán se pronuncie sobre si quiere que Cataluña sea un Estado independiente en forma de República, infringe directamente la Constitución española, al atribuir a los ciudadanos de Cataluña la competencia para pronunciarse sobre una cuestión, la independencia de una parte del territorio nacional, que sólo compete al pueblo español en su conjunto y por el procedimiento constitucional expresamente previsto para ello: el artículo 168 CE». Es por ello que se solicita que sea declarado inconstitucional y nulo de pleno Derecho.

La demanda concluye con la súplica de que se dicte sentencia estimatoria en la que se declare, en consecuencia, la inconstitucionalidad y nulidad del Decreto objeto de esta impugnación.

En primer otrosí se suplica que, habiéndose invocado el artículo 161.2 CE, se declare suspendida la disposición impugnada y las restantes actuaciones dirigidas a la celebración del referido referéndum de autodeterminación, desde la fecha de la interposición de esta impugnación.

En segundo otrosí, se suplica que, en la providencia en que se decrete la suspensión del Decreto 140/2017, así como en la sentencia que en su momento se dicte, se acuerde, al amparo del artículo 87.1 LOTC, su notificación personal al Presidente de la Generalitat de Cataluña, al Secretario del Gobierno de Cataluña y a cada uno de los miembros del Consejo de Gobierno de la Generalitat, en su doble condición de miembros del Consejo y titulares de sus respectivas consejerías, a los responsables de las áreas gubernamentales y administrativas de la Generalitat que se mencionan nominalmente, y a todos los alcaldes del territorio de Cataluña, advirtiéndose a todos ellos de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada y, en particular, que se abstengan de iniciar, tramitar, informar o dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, acuerdo o actuación alguna que permita la preparación y/o la celebración del referéndum sobre la autodeterminación de Cataluña regulado en el Decreto objeto de esta impugnación, con expresa advertencia de las responsabilidades de todo orden, incluida la penal, en que pudieran incurrir de desobedecer dicha advertencia. En caso de que a la fecha de practicarse la correspondiente notificación alguna de las personas anteriormente citadas hubiese cesado o sido sustituida en su cargo, se solicita que la notificación sea practicada a la persona titular del cargo en el momento de la notificación.

Mediante tercer otrosí, solicita que se proceda a deducir el oportuno testimonio de particulares con vistas a exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder al señor Presidente y a los miembros del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, como consecuencia de la aprobación del Decreto impugnado.

2. El Pleno del Tribunal, por providencia del 7 de septiembre de 2017, acordó admitir a trámite la impugnación; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, al objeto de que, en el plazo de veinte días, pudiera personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimare convenientes; tener invocado por el Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 77 LOTC, produce la suspensión del Decreto impugnado, lo que conlleva la de cualquier actuación que traiga causa del mismo desde el día 7 de septiembre de 2017, fecha de interposición de la impugnación, que será comunicado al Presidente del Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Se acordó asimismo en la propia providencia, conforme al artículo 87.1 LOTC y de acuerdo con lo pedido por la parte recurrente, la notificación de esta resolución con las advertencias también interesadas, cuyo detalle figura en el texto de la misma providencia («Boletín Oficial del Estado» núm. 216, de 8 de septiembre de 2017), completada mediante providencia de 14 de septiembre de 2017. Conforme al artículo 87.2 LOTC, se recabó el auxilio judicial del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña para realizar las notificaciones, requerimientos y apercibimientos acordados. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de septiembre de 2017, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, y al amparo del artículo 92.5 LOTC, solicita que se adopten las medidas necesarias para asegurar el debido cumplimiento de, entre otras, las providencias del Tribunal Constitucional dictadas en el procedimiento 4333-2017.

En este incidente de ejecución, el Tribunal ha dictado el ATC 127/2017, de 21 de septiembre, cuya parte dispositiva fue publicada por edicto en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 229, de 22 de septiembre de 2017.

4. Por providencia de 31 de octubre de 2017 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el mismo día, mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

Único. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, ha promovido la impugnación de disposición autonómica (título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) contra el Decreto de la Generalitat de Cataluña 140/2017, de 7 de septiembre, de normas complementarias para la celebración del referéndum de autodeterminación.

Como se ha expuesto en los antecedentes, el Abogado del Estado considera que el Decreto 140/2017, dictado en aplicación y desarrollo de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, incurre en las mismas tachas de inconstitucionalidad que ésta. Así, vulnera la Constitución, tanto por motivos de carácter no competencial como competenciales. En cuanto a los primeros, señala que la celebración de un referéndum de autodeterminación se refiere a una cuestión de naturaleza constituyente que afecta a la unidad de España y vulnera los artículos 1.2, 1.3, 2, y 168 CE. Asimismo, respecto a los segundos, aduce que se contravienen los artículos 149.1.32 CE, en relación con los artículos 23.1, 81.1 y 92 CE, estos últimos desarrollados por la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de referéndum, que resulta igualmente incumplida. Finalmente, considera infringido el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, en particular sus artículos 1, 3.2 y 222.

Para resolver lo planteado en este proceso resulta determinante lo fundamentado y resuelto en la STC 114/2017, de 17 de octubre, que ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de la ya mencionada Ley 19/2017. Es obligado constatar, sobre la base de lo anteriormente decidido por este Tribunal, que la normativa complementaria a dicha Ley, recogida en el Decreto 140/2017 aquí impugnado, incurre en los vicios de inconstitucionalidad ya declarados en la STC 114/2017, en particular sus fundamentos jurídicos 3 a 5, a los que ahora procede remitirse de manera íntegra.

Consecuentemente, ha de entenderse que el Decreto 140/2017 es inconstitucional y nulo.

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 la impugnación promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, contra el Decreto de la Generalitat de Cataluña 140/2017, de 7 de septiembre, de normas complementarias para la celebración del referéndum de autodeterminación, declarando en consecuencia su inconstitucionalidad y nulidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

Dada en Madrid, a treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.