
SENTENCIA 114/2017, de 17 de octubre (BOE núm. 256, de 24 de octubre de 2017)

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 Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4334-2017, interpuesto por el Abogado del Estado en nombre del Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada “del referéndum de autodeterminación”, publicada en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya” núm. 7449A, de 6 de septiembre de 2017. Se han personado, sin formular alegaciones, el Congreso de los Diputados, el Senado y el Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito de demanda que tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional el 7 de septiembre de 2017, el Abogado del Estado interpuso, en representación del Presidente del Gobierno, recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, intitulada “del Referéndum de Autodeterminación”, invocando lo previsto en el artículo 161.2 CE a efectos de la suspensión de dicha Ley. La fundamentación en derecho del recurso de inconstitucionalidad es, en síntesis, la siguiente:

A) Tras sistematizar los motivos de impugnación (de orden material, competencial y procedimental) que se desarrollarán, junto a otros extremos, en la demanda, se refiere el Abogado del Estado a la extraordinaria relevancia constitucional del recurso, que trasciende a lo que constituye un proceso constitucional ordinario, pues la Ley impugnada supone una de las mayores afrentas a la Constitución

española que por parte de un Parlamento autonómico puede concebirse en un Estado democrático y de derecho. Mediante esta ley el Parlamento de Cataluña, sobre la base de ejecutar una autoatribuida soberanía del pueblo catalán, se sitúa fuera del marco constitucional al convocar un referéndum que es inconstitucional tanto por razones sustantivas como competenciales. La Ley parte de una pretendida soberanía del pueblo catalán (arts. 2 y 3.1) y atenta por ello contra el principio de soberanía nacional, la indisoluble unidad de la Nación española y el sistema democrático y el Estado de Derecho consagrados en la Constitución, estando ordenados todos y cada uno de sus preceptos a la regulación, convocatoria y celebración de un referéndum secesionista. Al ser inconstitucional en su totalidad, resultaría innecesario descender a los concretos vicios de inconstitucionalidad de distinto orden de los que sus preceptos adolecen, pues la convocatoria de un referéndum sobre la independencia de una parte del Estado español comporta por sí misma una vulneración constitucional de tal magnitud que engloba y absorbe cualquier otra vulneración de orden competencial, pese a lo cual serán objeto de análisis en lo que sigue cada uno de sus preceptos.

Examina la demanda el contexto político y jurídico de la Ley impugnada y la conflictividad entre el Estado y las instituciones de Cataluña a que ha dado lugar el llamado proceso secesionista, citando específicamente el objeto, contenido y pasajes determinados de la STC [259/2015](#) y de los AATC [141/2016](#), [170/2016](#) y [24/2017](#). Observa, tras estas menciones, que, pese a los reiterados requerimientos en los citados Autos, y en clara desobediencia a los mandatos del Tribunal Constitucional, el Parlamento de Cataluña ha aprobado la Ley que ahora se impugna. El actual recurso es, pues, cauce e instrumento imprescindible para la salvaguarda del orden constitucional objeto de tan flagrante violación, así como de la autoridad del Tribunal Constitucional.

B) Se refiere a continuación la demanda a determinadas actuaciones específicas en relación con la tramitación de la Ley impugnada y señala así que el Gobierno de la Nación, a través de un incidente de ejecución [art. 92 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)], solicitó el 6 de septiembre de 2017 la anulación de la admisión a trámite por la Mesa del Parlamento de la proposición que dio lugar a esta ley, así como de los acuerdos de la propia Mesa por los que se desestimaron las peticiones de reconsideración presentadas y los del Pleno del Parlamento de Cataluña por los que se acordó la tramitación por la vía del artículo 81.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (en adelante RPC), que dieron lugar a la supresión de los trámites esenciales del procedimiento legislativo, así como de los acuerdos subsiguientes del proceso legislativo, por estimar que entraban en contradicción, entre otras resoluciones, con la STC [259/2015](#). Señala a este respecto el Abogado del Estado lo que a continuación se resume.

En primer lugar, que la proposición de ley se admitió a trámite por la Mesa en reunión extraordinaria del 6 de septiembre de 2017, a las 9:00 am, acordando la Mesa su tramitación por “urgencia extraordinaria” y publicándose el texto de la iniciativa en el “Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña” momentos

antes de las 10:00 am por, al parecer, los miembros de la Mesa integrantes del grupo proponente, ante la negativa del Secretario General del Parlamento, lo que arroja dudas sobre la eficacia de tal publicación, al infringirse tanto el artículo 42.1 RPC, que atribuye al Secretario General la competencia, bajo la dirección del Presidente, para la ejecución de los acuerdos de la Mesa, como el artículo 23 del Reglamento de gestión y régimen interior del Parlamento de Cataluña. En segundo lugar, que el Secretario General y el Letrado Mayor del Parlamento presentaron una nota haciendo constar que la referida admisión iba en contra de la Sentencia y demás resoluciones dictadas al respecto por el Tribunal Constitucional (nota que la demanda transcribe). En tercer lugar, que a las 10:00 am, iniciado el Pleno, la portavoz del Grupo parlamentario Junts pel Sí pidió la tramitación por la vía del artículo 81.3 RPC y la eliminación de los trámites esenciales del procedimiento legislativo al amparo de ese precepto. En cuarto lugar, que, habiéndose presentado escritos de reconsideración por el resto de grupos parlamentarios frente al acuerdo de la Mesa, el Pleno fue suspendido en dos ocasiones por la Presidenta de la Cámara, si bien en un primer momento se negó a hacerlo, desestimándose después las reconsideraciones y admitiendo el Pleno la inclusión en el orden del día de la tramitación de la proposición de ley y la supresión de los trámites esenciales del procedimiento, ello tras negar el derecho de los diputados, consagrado en el artículo 82 RPC, a tener la documentación que iba a ser objeto de debate y votación con 48 horas de antelación. En quinto lugar, que se suprimió, entre otros, el derecho a solicitar dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, pese a lo cual dicho Consejo, por acuerdo del mismo día 6 de septiembre, recordó que la vía del citado artículo 81.3 RPC no permitía la supresión de ese trámite (destaca la demanda determinados pasajes de tal acuerdo). En sexto lugar, que se concedió a continuación un trámite de enmiendas de dos horas, sin que se especificara si a la totalidad o al articulado y habiendo tenido conocimiento los diputados del texto aparentemente admitido a trámite a las 10:00 am del mismo día, negándose la Presidenta, en un primer momento, a suspender el Pleno para que los grupos pudieran preparar las enmiendas, aunque con posterioridad sí accedió a ello durante una hora de las dos concedidas para la presentación de aquéllas. En séptimo lugar, que pese al acuerdo, antes mencionado, del Consejo de Garantías Estatutarias y de la petición de tramitación de dictamen de los grupos parlamentarios de Ciudadanos y Socialista, la Presidenta consideró que ello no procedía, por ser el Pleno “soberano”, inadmitiendo también enmiendas a la totalidad, así como la votación separada de la regulación del título VI de la proposición sobre administración electoral (que, conforme al art. 222 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, requería mayoría cualificada). Así, después de once horas de haberse aparentemente publicado el texto de la proposición de ley, con dos horas para enmiendas, se votó su aprobación con la admisión de las ocho enmiendas presentadas por los grupos proponentes (Junts pel Sí y la CUP) y con ausencia de los grupos parlamentarios Ciudadanos, Socialista y Popular, publicándose a continuación en el “Boletín Oficial de la Cámara” y, minutos después, en el “Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña”; del mismo modo fueron firmados por el Presidente y el Consejo de Gobierno de la Generalitat, y publicados, los decretos de convocatoria y de normas complementarias para la celebración del referéndum de autodeterminación. A continuación, el Pleno nombró los titulares y suplentes de la sindicatura electoral de Cataluña (Resolución 807/XI).

Concluye en este punto la demanda que el Parlamento de Cataluña ha desatendido abiertamente, al aprobar la Ley objeto de este recurso, las previas decisiones y requerimientos del Tribunal Constitucional, de modo que el desarrollo del llamado proceso secesionista se manifiesta ahora en su fase culminante, mediante la promulgación de una ley que convoca un referéndum como paso previo a la declaración de independencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

C) Se afirma, a continuación, la íntegra y completa inconstitucionalidad de la Ley impugnada, al ser el presupuesto del que parte la ruptura total y absoluta con el orden constitucional establecido, entrando en contradicción con preceptos constitucionales fundamentales, tanto de carácter material como competencial. La evidencia palmaria de estas gravísimas vulneraciones excusaría de una exhaustiva y más precisa fundamentación, puesto que, desde una perspectiva material, la Ley en su conjunto vulnera los artículos 1.1, 1.2, 1.3, 2 y 168 CE, ya que traduce a norma jurídica el contenido de la resolución I/XI del Parlamento de Cataluña, de 9 de noviembre de 2015, “sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015” y su anexo, anulada por el la STC [259/2015](#) y, más cercanamente, la resolución 306/XI, del mismo Parlamento, anulada por el ATC [24/2017](#). Se refiere a continuación la demanda, anticipando lo que desarrollará después, al presupuesto, estructura y contenido de la ley (que dispone, al margen de la primacía de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, una ruptura del orden constitucional vigente, erigiéndose en norma suprema), así como a la regulación que se hace en ella de un referéndum, para lo que no es competente, conforme a la jurisprudencia constitucional, el legislador autonómico.

D) Ya en punto al desarrollo de los concretos motivos de impugnación, se comienza por argumentar las vulneraciones de orden material:

a) Se aduce, en primer lugar, que la Ley objeto de recurso infringe los artículos 1.2, 1.3 y 2 CE. Al hilo de la cita de sus artículos 1 (referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña), 2 (condición de sujeto político soberano del pueblo de Cataluña), 3 (actuación del Parlamento como representante de la soberanía del pueblo de Cataluña y establecimiento por la propia Ley, que prevalecería jerárquicamente sobre todas las normas con las que pueda entrar en conflicto, de un régimen jurídico excepcional para regular y garantizar el referéndum de autodeterminación) y 4 (convocatoria del referéndum), se señala que la Ley, en su conjunto, se halla viciada *a radice* de inconstitucionalidad, pues la convocatoria unilateral de un referéndum para decidir sobre la eventual secesión de la Comunidad Autónoma es claramente lesiva tanto de la atribución de la soberanía nacional al pueblo español (art. 1.2 CE) como atentatoria de la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, unidad que la Constitución eleva a fundamento esencial de ella misma (art. 2), citándose asimismo el artículo 168 CE.

La sola lectura de esos primeros cuatro preceptos legales, sobre los que pivota el resto del articulado,

permite adelantar la inconstitucionalidad íntegra de la Ley impugnada, en la medida en que se sitúa *ab origine* extramuros de la legalidad constitucional, constituyéndose como norma suprema al margen por completo de la Constitución. El Parlamento de Cataluña, asumiendo sin derecho alguno la inexistente soberanía del pueblo catalán, hurta con esta norma al verdadero sujeto soberano del poder constituyente, esto es, al pueblo español en su conjunto, una decisión de esencial trascendencia constitucional: la secesión unilateral de una parte de su propio territorio. La ley parte de la supuesta existencia del pueblo catalán como poder constituyente, al cual representaría una fracción del actual Parlamento de Cataluña, cuyos votos ni siquiera facultarían para la reforma del propio Estatuto de Autonomía, lo que exigiría dos terceras partes de los diputados. Transcribe la demanda, a este propósito, determinados pasajes de las SSTC [259/2015](#) y [90/2017](#).

Por lo que se refiere a la vulneración del artículo 1.3 CE, y preceptos concordantes, la demanda transcribe el artículo 4 de la Ley impugnada y aduce que, al incluir en la pregunta del referéndum sobre la posibilidad de constituir un Estado independiente que éste se constituya “en forma de República”, se atenta contra aquel precepto constitucional, que dispone que la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria” y contra los preceptos que regulan las funciones y poderes otorgados a la Corona (arts. 56 a 65 CE).

b) Se habrían vulnerado, asimismo, los procedimientos de reforma constitucional y, en especial, el artículo 168 CE, pues la Ley impugnada, al prever un referéndum secesionista, que implica *per se* una sustitución del régimen constitucional, prescinde de los procedimientos al efecto. Junto a la cita de determinados pasajes de las SSTC [103/2008](#) y [90/2017](#), se señala que la Constitución no es un texto jurídico intangible e inmutable, prueba de lo cual es esa previsión de reforma constitucional, en donde se reconoce y encauza la aspiración, plenamente legítima, dirigida a conseguir que el poder constituyente revise y modifique la norma fundamental. Pero la totalidad de la ley objeto de recurso es un gravísimo atentado al orden constitucional vigente, ordenamiento en el que se incardina el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y toda la legislación que pueda emanar del Parlamento de Cataluña como representación institucional del pueblo de Cataluña en el marco de la Constitución (de conformidad con el art. 1 EAC, “Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica”).

E) En lo que hace a los motivos de impugnación de orden competencial, se aduce la vulneración del artículo 149.1.32 CE en relación con los artículos 23.1, 81.1 y 92 CE, citándose asimismo la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de referéndum. Tras citar las SSTC [31/2015](#), [32/2015](#), [138/2015](#), [103/2008](#) y [31/2010](#), se observa que la Ley impugnada no puede ampararse, de conformidad con dicha jurisprudencia, en el artículo 122 EAC, pues la competencia exclusiva que el artículo 149.1.32 CE reserva al Estado tanto para regular como para autorizar

referendos no se limita a la convocatoria de cada concreta consulta referendaria, sino que esa autorización estatal incluye también la previa habilitación o previsión abstracta del tipo, figura o modalidad referendaria en la ley a la que se refiere el artículo 92.3 CE. No puede por ello hablarse de figuras de referéndum creadas *ex novo* por el Parlamento de Cataluña, máxime con el ámbito objetivo de la Ley impugnada. Esta modalidad referendaria carece de previsión expresa alguna tanto en la Constitución (que solo menciona referendos consultivos nacionales en los que votan todos los ciudadanos, se entiende que españoles: art. 92.1) como en la citada Ley Orgánica 2/1980 y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. La exigencia de previsión expresa presupone que la figura referendaria tiene que estar claramente establecida o bien directamente en la norma suprema o bien en la ley orgánica que satisface la doble reserva de los artículos 81.1 —en relación con el 23.1— y 92.3 CE y solo a partir de ello podrían los Estatutos de Autonomía prever, a su vez, referendos en que participara el cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma. El Parlamento de Cataluña, en suma, carece de competencia para regular y convocar un referéndum, citándose al respecto determinados pasajes del ATC 24/2017 y de las STC 51/2017 y 90/2017.

F) Se argumenta, asimismo, la vulneración del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en cuanto que bloque de constitucionalidad. Es evidente —se observa— que la Ley 19/2017 implica una reforma sustancial de dicho Estatuto, por no decir que rompe directamente con él, en la medida en que es el presupuesto para una norma de desconexión, previa la correspondiente declaración unilateral de independencia. La Ley impugnada rompe con el principio de prevalencia del Estatuto de Autonomía de Cataluña, consagrado en su primer artículo, colocándose extramuros de este, sin declararlo expresamente derogado, pero actuando como si no existiera para el legislador autonómico, que de este modo se configura en poder constituyente y ello sobre la base de una mera mayoría de votos en el Parlamento, sustentada en los acuerdos entre tres partidos políticos al margen de su mandato democrático y al margen de la voluntad real del pueblo catalán, del que pretenden erigirse en voz única e indiscutible.

A mayor abundamiento, el título VII del mismo Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé, en su artículo 222, una mayoría cualificada de dos terceras partes de los diputados para aprobar una reforma de sus títulos I y II. La Ley objeto de recurso no ha respetado estos procedimientos, al haberse aprobado con una mera mayoría absoluta de 72 votos sobre el total de 135 escaños de la Cámara. Se concluye en cuanto a este extremo señalando que no se ha respetado, en el proceso de elaboración de la Ley, la mayoría cualificada que para la regulación de un nuevo régimen electoral se requiere en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, amén de haber hurtado a su debate parlamentario, mediante la aprobación de un procedimiento de reforma “*exprés*” que, evitando la posibilidad de enmiendas de los partidos en desacuerdo con dicha norma, causaría sonrojo en cualquier sistema parlamentario democrático del mundo.

G) Pasa la demanda a argumentar acerca de la inexistencia de un supuesto derecho de secesión del pueblo catalán sobre la base del derecho de autodeterminación de los pueblos. El preámbulo de la Ley impugnada califica de forma sorprendente el derecho de autodeterminación como “el primero de los derechos humanos” y pretende construir sobre la cita genérica del Derecho internacional y de los Pactos sobre derechos civiles y políticos de Naciones Unidas una supuesta legitimidad democrática que fundamenta la decisión de aprobar esta Ley, que paradójicamente conecta con las previsiones constitucionales sobre convenios internacionales. Pero ni del Derecho constitucional ni del Derecho internacional puede colegirse la existencia de tal derecho.

Por lo que concierne al Derecho comparado —salvo alguna excepción anecdótica, como las de Etiopía o las del archipiélago de San Cristóbal y Las Nieves—, ninguna Constitución reconoce en la actualidad un derecho de secesión de una parte del territorio de un Estado. En esa misma línea, existe consenso en que las peculiares previsiones de Canadá (opinión consultiva del Tribunal Supremo, de 20 de agosto de 1998) y Sudáfrica (sección 235 de su Constitución) no equivalen en modo alguno a un derecho de secesión, tan solo previsto, yendo al Derecho histórico, en las Constituciones del bloque soviético. Es más, los Tribunales Supremos de los Estados federales con un mayor grado de descentralización territorial han negado con rotundidad cualquier aspiración secesionista (caso *Texas vs. White*, de 1868, del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, y la frecuentemente citada declaración del Tribunal Supremo de Canadá, de 20 de agosto de 1998, que dejó bien establecido que la secesión de Quebec tan solo resultaría factible si antes se procedía a una reforma de la Constitución federal).

En el caso español, está fuera de duda la inexistencia de un derecho de secesión (arts. 1 y 2 CE) y, como criterio de interpretación teleológico, conviene recordar que durante los debates constituyentes se rechazó de forma contundente una propuesta en favor de reconocer expresamente el derecho de autodeterminación de los pueblos del Estado. Tampoco cabe hablar, por tanto, de un “derecho a decidir” en el sentido empleado por la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña, de 23 de enero de 2013, como ha establecido el Tribunal Constitucional (STC 42/2014). El preámbulo de la ley cita los artículos 10.2 y 96 CE como base jurídica para fundamentar su contenido, pero lo cierto es que el derecho Internacional no recoge, como allí se afirma, un derecho a la autodeterminación en el seno de un Estado con un sistema constitucional íntegramente democrático como el español. En el plano del Derecho internacional no existe base alguna para sostener la posibilidad de un derecho de secesión. De entrada, del principio básico del Estado de derecho (*rule of law*) bien podría sostenerse que, aun considerando que la calificación del ilícito internacional se hace sobre la base del propio Derecho internacional y no del derecho interno, cualquier intento de surgimiento de un Estado en violación del propio derecho interno podría suponer en sí mismo una vulneración del Derecho internacional. En este contexto, es un elemento básico del Derecho internacional contemporáneo el principio de integridad territorial y así la propia Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas (Resolución 50/6, de 9 de noviembre de 1995) deja expresamente establecido, en el punto tercero de su

apartado 1, al referirse al derecho de libre determinación, que “nada de lo anterior se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de estados soberanos e independientes”. Se cita asimismo la Resolución de la misma Asamblea General, de 27 de marzo de 2014 (“Integridad territorial de Ucrania”), en punto, sobre todo, a la invalidez del referéndum celebrado en la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol el 16 de marzo de aquel año. Por todo ello, cabría deducir que sin validez jurídica interna del referéndum tampoco puede existir validez jurídica internacional del mismo.

Desde la perspectiva *iusinternacional* tal derecho de autodeterminación (art. 1.2 de la Carta de las Naciones Unidas) solo está permitido cuando concurren unos requisitos muy precisos. Las citas que hace el preámbulo de la Ley impugnada del artículo 1 de los Pactos de Naciones Unidas de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales (1966), que recogen expresamente, el derecho de libre determinación de “todos los pueblos”, y de la Declaración sobre los Principios del derecho internacional (Resolución 2625, de 24 de octubre de 1970), que efectivamente enuncia el principio de libre determinación de los pueblos, no son aplicables a un caso como el de Cataluña. En primer lugar, el artículo 1 de aquellos Pactos se refiere a la población de los estados, los fideicomisos y los territorios no autónomos y su tenor literal es idéntico al apartado 2 de la Resolución 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960 (la llamada por la doctrina “Carta Magna de la descolonización”), siendo el proceso descolonizador el marco natural en el que ha de interpretarse el referido derecho de autodeterminación y no en un contexto como el de Cataluña, inserta en un Estado democrático, ampliamente descentralizado y con pleno respeto del Estado de Derecho y los derechos humanos. El defendido derecho de separación solo cabe en supuestos de dominación colonial, pueblos anexionados por conquista, dominación extranjera u ocupación y pueblos oprimidos por violación masiva y flagrante de sus derechos. Es igualmente claro que el ejercicio de ese derecho ha de hacerse de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y del resto de principios de Derecho internacional, así como de la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia, y entre esos principios destaca el de integridad territorial, que condiciona el derecho a la libre determinación de los pueblos a los muy limitados supuestos ya señalados, ninguno de los cuales tiene relación con la Ley aquí impugnada.

Más allá del período de descolonización tampoco existe el derecho de autodeterminación alegado en el preámbulo de la Ley impugnada, pues el Derecho internacional ha evolucionado, configurando el principio de libre determinación dentro de un marco de respeto a la integridad territorial de los Estados existentes y no otorga a las partes integrantes o subdivisiones políticas de base territorial de un Estado democrático el derecho a realizar unilateralmente su separación del Estado de procedencia, al menos cuando se dan, por un lado, el carácter democrático del Estado y, por otro, la teórica posibilidad de alcanzar la secesión pacífica por vías constitucionales, como es el caso español.

Se citan las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2625 (XXV) y 1514 (XV), así

como el dictamen del Tribunal Supremo de Canadá, de 20 de agosto de 1988, de conformidad con el cual las fuentes del Derecho internacional reconocidas establecen que el derecho de un pueblo a disponer de sí mismo se realiza normalmente por la vía de la autodeterminación interna, es decir, la persecución por parte de ese pueblo de su desarrollo político, económico, social y cultural en el marco de un Estado existente y que el derecho a la autodeterminación externa no nace sino en casos extremos y en circunstancias, por otra parte, cuidadosamente definidas. Se hace referencia, por último, en cuanto a este extremo, a sendos pronunciamientos de los Tribunales Constitucionales alemán e italiano sobre la titularidad exclusiva del pueblo alemán y del pueblo italiano de la soberanía nacional y ante consultas referendarias relativas a la independencia o separación de Baviera, en un caso, y en el otro del Véneto.

H) Se argumenta, a continuación, que la Ley objeto de recurso incumple también los estándares fijados por la Comisión Europea para la democracia y el derecho, conocida como Comisión de Venecia. En las directrices de este órgano consultivo del Consejo de Europa sobre democracia y Estado de derecho (Código de buenas prácticas sobre referendos, de 16 de diciembre de 2006, complementado por la propia Comisión en su sesión del 16 y 17 de marzo de 2007) se establece que los efectos de los referendos jurídicamente vinculantes o consultivos deben estar claramente previstos en la Constitución o en la ley, siendo así que la Constitución española no prevé la posibilidad de celebración de un referéndum sobre la secesión de una parte del territorio nacional. En el correspondiente memorándum explicativo de estas reglas se señala, entre otros extremos, que el principio de Estado de derecho rige para los referendos y que su práctica debe ser permitida solo cuando se encuentre prevista en la Constitución o en una ley conforme a esta, advirtiéndose en el propio Código de buenas prácticas que los referendos legislativos deben cumplir la Constitución y en las entidades federativas o regionales la ley del Estado.

Observa asimismo el Abogado del Estado, junto a otros aspectos, que en el repetido Código se rechaza la previsión de una ley *ad hoc* para un referéndum que no haya sido aprobado con un mínimo de un año previo a su celebración y que un órgano imparcial debe estar a cargo de la organización del referéndum, siendo así que la mera composición de la sindicatura electoral revela su absoluta falta de imparcialidad. La Ley impugnada no respeta los criterios utilizados por la Comisión de Venecia para considerar un proceso referendario admisible en un estado democrático y de derecho. Así se lo habría hecho saber por carta la propia Comisión al Presidente de la Generalitat.

I) Sin perjuicio de que la Ley es inconstitucional en su integridad, y de que todos los preceptos lo son por su interconexión, en la medida en que se ven viciados *a radice* por la vocación de ruptura con el modelo constitucional establecido, por lo que se solicita una declaración de inconstitucionalidad *in toto*, se analizan en la demanda a continuación y de forma individualizada cada uno de sus preceptos.

Los artículos 1, 2 y 3 suponen una violación frontal de los artículos 1.2 y 2 CE, en relación con el artículo

168 CE, por lo ya argumentado, reiterándose la falta de competencia del legislador autonómico para convocar un referéndum. Además, el artículo 3.2, según el cual la ley prevalece jerárquicamente sobre todas aquellas normas con las que pueda entrar en conflicto, es contrario al artículo 9.1 CE, observándose, junto a ello, que el artículo 3.3 pretende dar una cobertura jurídica falsa y falta de fundamento a las personas físicas y jurídicas que colaboren en el referéndum, siendo así que para todos los ciudadanos españoles, incluidos los de Cataluña, es un deber inexcusable sujetarse a la Constitución vigente. El artículo 4, en cuanto contiene la pregunta objeto del referéndum (“¿Desea que Cataluña sea un Estado independiente en forma de República?”) es inconstitucional porque, como también se ha dicho, la Ley de Cataluña no puede autorizar un referéndum de estas características, al que tampoco cabe atribuir carácter vinculante. Se observa la falta de calidad democrática de la redacción de la Ley, pues el apartado cuarto no exige *quorum* alguno de participación para validar el referéndum. Es palmaria la inconstitucionalidad de los apartados cuarto y quinto del mismo artículo 4, que determinan que el Parlamento de Cataluña, en los dos días siguientes a la proclamación de los resultados por la sindicatura electoral, celebrará una sesión para efectuar la declaración formal de independencia, concretar sus efectos y acordar el inicio del proceso constituyente y establecer que el simple hecho de que haya más votos afirmativos que negativos implica de por sí y de forma automática la independencia de Cataluña. Los artículos 5 a 16 son claramente inconstitucionales en cuanto van dirigidos a la regulación del referéndum y la declaración de inconstitucionalidad de los anteriores ha de llevar consigo la nulidad de estos preceptos, por conexión. El artículo 5 incide en la competencia exclusiva del Estado para convocar un referéndum, además de en los artículos 1.2 y 2 CE, y lo mismo ocurre con el artículo 6 de la ley. Los artículos 7 y 8 son claramente instrumentales, como también lo son los artículos 10, 11 y 12 (apartados primero y segundo). El artículo 9 constituye, por su parte, una flagrante vulneración material y competencial de la Constitución.

En cuanto al apartado tercero del artículo 12 y al artículo 13 y siguientes —en particular, el título dedicado a la sindicatura electoral de Cataluña—, todos ellos son inconstitucionales en cuanto instrumentales al objeto de la ley y convocar un referéndum, llamándose la atención sobre el hecho de que la conexión es evidente, pues no se trata de prever la creación de una administración electoral propia con carácter general, para lo que la Comunidad Autónoma podría, en su caso, ser competente, sino que por el carácter “excepcional” de la Ley, la administración electoral que se crea es para la celebración del referéndum al que la misma Ley se refiere. Esta sindicatura adolece de falta de las mínimas garantías democráticas, para lo que bastan dos ejemplos. De una parte, porque sus vocales son nombrados por el Parlamento por mayoría absoluta, siendo así que el Estatuto de Autonomía requiere dos tercios para la aprobación de la ley electoral (art. 56). De otro lado, porque el apartado segundo del artículo 28 exime de control judicial a las decisiones adoptadas por la administración electoral que se crea, lo que vulnera claramente el artículo 24.1 CE (derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción). Toda la estructura de esta administración, por tanto, es inconstitucional, además de por los motivos materiales y competenciales expuestos, por carecer de las

mínimas garantías democráticas. Se subraya que el artículo 18.2 (precepto desarrollado en los arts. 33 y 34) atribuye a la sindicatura la función de validar el censo electoral, cuya elaboración, dice el precepto, es responsabilidad de la administración electoral del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, observándose en la demanda que la confección del censo electoral es competencia exclusiva del Estado de acuerdo con su legislación reguladora y que la elaboración de un censo propio por la Generalitat es inconstitucional por los motivos reiterados e implica, además, una vulneración del artículo 18.4 CE y de las previsiones de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos. Todo el sistema de la administración electoral está, en consecuencia, viciado de inconstitucionalidad, así como el artículo 29, relativo al territorio de Cataluña como circunscripción electoral, puesto que la Comunidad Autónoma no puede prever esta disposición especialmente para este referéndum.

Mención especial exige la disposición adicional, que prevé la aplicación supletoria de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, y de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, interpretadas de manera conforme con esta Ley, pues —señala el Abogado del Estado— las mencionadas leyes estatales constituyen parte del bloque de constitucionalidad que la Ley impugnada debe respetar y sobre las que no puede prevalecer. Por último, la disposición final primera dispone que las normas de derecho local, autonómico y estatal vigentes en Cataluña en el momento de aprobación de esta ley se continúan aplicando en todo aquello que no la contravenga y que también se continúa aplicando, de acuerdo con la misma ley, las normas de derecho de la Unión Europea, el Derecho internacional general y los tratados internacionales. Señala la demanda la falta de competencia del legislador catalán para regular un sistema de fuentes como el transcrito, que prescinde de la distribución competencial y de la primacía tanto de la Constitución como de la legislación estatal, como también es evidente la incompetencia para regular la vigencia de los tratados internacionales, competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.3 CE).

J) Se cierra la demanda denunciando lo que denomina simulacro de procedimiento legislativo seguido para la tramitación de esta Ley, ya descrito y que constituye un primer motivo de impugnación de carácter formal. En once horas se ha admitido a trámite la proposición, se ha aparentemente publicado, se han dado dos horas para enmiendas, no se han admitido enmiendas de totalidad y se ha impedido pedir dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias. En definitiva, se han retorcido el Reglamento y los usos parlamentarios con el objeto de obtener la aprobación y la publicación del texto de forma urgente, con una práctica parlamentaria que no cabe calificar sino de carácter netamente totalitario. Es sin duda un motivo más para fundamentar la inconstitucionalidad de la Ley, de conformidad con la jurisprudencia constitucional que se cita. Se advierte, en fin, que las disposiciones finales segunda y tercera debían ser anuladas por conexión con el resto de la Ley.

Se concluye con la súplica de que se dicte sentencia estimatoria en su integridad del recurso y en la que se declare, en consecuencia, la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley impugnada, ordenando su

inmediata publicación, habida cuenta de su especial trascendencia.

En primer otrosí se suplica que, habiéndose invocado el artículo 161.2 CE, se declare en suspenso, desde la fecha de interposición del recurso, la vigencia y aplicación de la Ley impugnada.

En segundo otrosí se suplica que en la providencia en que se decrete la suspensión de la Ley, así como en la Sentencia que en su momento se dicte, se acuerde, al amparo del artículo 87.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (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, advirtiéndose a todos ellos —mencionados nominalmente en este otrosí— 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 la ley objeto de esta impugnación y de poner a disposición de la sindicatura electoral de Cataluña o de las sindicaturas electorales de demarcación los medios materiales y personales necesarios para el ejercicio de sus funciones, con las advertencias de las eventuales consecuencias penales en caso de incumplimiento.

Se suplica también que en la misma providencia en la que se decrete la suspensión de la norma impugnada (y en la sentencia que en su momento se dicte) se acuerde, al amparo del artículo 87.1 LOTC, que se notifique personalmente a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y a los integrantes de la Mesa del citado Parlamento, así como al Letrado Mayor, al Secretario General, al jefe del Departamento de publicaciones y a la técnica de coordinación de la producción de publicaciones del Departamento de ediciones, todos ellos del Parlamento de Cataluña y mencionados nominalmente en este otrosí, con el contenido y las advertencias penales expresadas en el anterior apartado.

Se solicita también que en las mismas providencia y Sentencia se acuerde, al amparo del artículo 87.1 LOTC, su notificación personal a las personas nombradas titulares y suplentes de la sindicatura electoral de Cataluña por la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña, y que en dicha notificación se advierta a todos ellos —asimismo citados nominalmente en el otrosí— de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada y, en particular, que se abstengan de proceder al nombramiento de los miembros de las sindicaturas electorales de demarcación, de la creación de ningún registro y/o fichero necesario para la celebración del referéndum de autodeterminación y de cualquier acto y/o actuación en aplicación del artículo 18 de la Ley 19/2017, así como de iniciar, tramitar, informar o dictar acuerdo alguno en orden a la ejecución de la Ley del referéndum o que promuevan o tramiten norma alguna dirigida a tal fin, apercibiéndoles de la nulidad radical de tales actuaciones que realicen y de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las

que pudieran incurrir en caso de desobediencia de dicho requerimiento. 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. Se solicita también que en dicha notificación se les advierta a todos 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 acuerdo alguno en orden a la ejecución de las previsiones contenidas en la Ley impugnada o que promuevan o tramiten norma alguna dirigida a tal fin, apercibiéndoles de la nulidad radical de tales actuaciones y de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de desobediencia a dicho requerimiento.

En tercer otrosí se solicita que se ordene la publicación inmediata de la providencia de suspensión en el “Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña”, así como la publicación de la suspensión en los periódicos oficiales autonómico y estatal, para que alcance conocimiento y eficacia general respecto de cualesquiera terceros (art. 64.4 LOTC en relación con el primer inciso del art. 77 LOTC) y que, habida cuenta de la extraordinaria urgencia de las medidas solicitadas, se proceda a cursar las notificaciones con la mayor brevedad posible y por los trámites más inmediatos.

2. Por providencia de 7 de septiembre de 2017, acordó el Pleno del Tribunal admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como a la Generalitat de Cataluña y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes y tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la Ley impugnada, desde la fecha de interposición del recurso —7 de septiembre de 2017— para las partes del proceso y desde su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” para terceros. 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). Conforme al artículo 87.2 LOTC se recabó el auxilio jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña para realizar las notificaciones, requerimientos y apercibimientos acordados. Se acordó, por último, publicar esta resolución en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”.

3. Mediante oficio de 12 de septiembre de 2017, con entrada en el Tribunal Constitucional el día 14 inmediato, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara, del mismo día 12, en orden a que se diera por personada a la misma en el procedimiento y por ofrecida

su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC, remitiendo a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

4. Mediante oficio de 19 de septiembre de 2017, con entrada en el Tribunal Constitucional el día 20 inmediato, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara, del mismo día 19, en orden a que se diera a la Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito de 2 de octubre de 2017, con entrada en el Tribunal Constitucional el siguiente día 3, la Presidenta del Parlamento de Cataluña comunicó el acuerdo de la Mesa de dicha Cámara, de 28 de septiembre de 2017, en orden a personarse en este procedimiento y a no presentar alegaciones.

6. Por providencia de 17 de octubre de 2017, se señaló para deliberación y votación del presente recurso el mismo día.

II. Fundamentos jurídicos

1. Impugna el Presidente del Gobierno, mediante este recurso de inconstitucionalidad, la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada “del referéndum de autodeterminación”. El recurso se presenta contra la totalidad de la Ley, tachada de inconstitucional tanto en atención a consideraciones sustantivas como de carácter competencial, así como por causa de los vicios procedimentales en los que el Parlamento de Cataluña habría incurrido al tramitarla y aprobarla. Los argumentos en los que se sostienen unas y otras censuras de inconstitucionalidad han sido resumidos en los antecedentes de esta Sentencia; sobre ellos se habrá de volver, aunque es procedente ahora recordarlos sumariamente.

Para la demanda, en primer lugar, la Ley objeto de recurso se halla viciada radicalmente de inconstitucionalidad al regular un referéndum para la eventual independencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña (arts. 1, 4 y conexos) sobre la base de una pretendida soberanía del pueblo catalán (art. 2) de la que sería representante el propio Parlamento de la Comunidad Autónoma (art. 3.1). En virtud de ello la Ley se presenta como suprema (art. 3.2), situándose así extramuros de la legalidad constitucional. Todo ello conculcaría de manera frontal lo dispuesto, entre otros preceptos, en los artículos 1.2, 2 y 168 CE; relativos, respectivamente, a la soberanía nacional residenciada en el pueblo español, a la indisoluble unidad de la Nación española, proclamada junto al reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, y al procedimiento agravado o reforzado de revisión de la Constitución que se establece en el último de los preceptos citados. Se mencionan también como infringidos los artículos 1 y 222 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC, en lo sucesivo). En el primero se proclama que “Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente

Estatuto, que es su norma institucional básica”, en tanto que en el artículo 222 se regula el procedimiento de reforma que afecta a los títulos I y II del propio Estatuto.

Estima asimismo la demanda que, junto a esta “ruptura total y absoluta con el orden constitucional establecido”, la Ley 19/2017 incurre en una inconstitucionalidad de carácter competencial, al desconocer las exclusivas competencias del Estado en orden a las consultas referendarias (art. 149.1.32 CE, en relación con los arts. 81.1 y 92 CE) y al pretender someter a una consulta de ese género cuestiones que afectan al fundamento mismo del orden constitucional; tales son las relativas a la identidad y unidad del sujeto soberano, que por ello no podrían ser encauzadas sino por el procedimiento de reforma previsto en el citado artículo 168 CE. Los reproches de inconstitucionalidad de la demanda son también de orden procedimental, denunciando a estos efectos el Abogado del Estado, en los términos igualmente reflejados en los antecedentes, lo que denomina “simulacro” de procedimiento legislativo seguido en la tramitación de esta Ley.

Unas y otras de estas censuras de inconstitucionalidad, ante las que nada han alegado, tras su emplazamiento para ello por el Tribunal, ni el Parlamento ni el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, habrán de ser examinadas en esta Sentencia. Son antes precisas unas consideraciones preliminares sobre la condición de “excepcional”, conforme a su propio dictado (art. 3.1), de la Ley que se impugna. Con carácter todavía previo, para el mejor entendimiento de lo que en este proceso se plantea, es necesaria una referencia a los contenidos de mayor relieve de esta Ley autonómica.

Precedida de un preámbulo, la parte dispositiva de la Ley 19/2017 consta de 34 artículos, ordenados en ocho capítulos, dos disposiciones adicionales y tres finales. No es precisa ahora una referencia pormenorizada a toda la regulación que allí se establece sobre el “referéndum de autodeterminación” (capítulo III), sobre la “fecha y convocatoria” del mismo (capítulo IV), sobre la “campaña electoral” y “garantías” del referéndum (capítulos V y VI, respectivamente) ni sobre la “administración electoral” (capítulo VII) o las “consultas, quejas y recursos” (capítulo VIII). Basta, a los efectos que ahora importan, con transcribir los primeros cuatro artículos de esta Ley, así como su artículo 9.1, su disposición adicional segunda y dos de sus disposiciones finales. En estos preceptos se contienen los principios medulares de la Ley impugnada.

Tras enunciar en su artículo 1 (capítulo I, cuya rúbrica es “Objeto de la Ley”), que “esta Ley regula la celebración del referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña, las consecuencias en función de cuál sea el resultado y la creación de la Sindicatura Electoral de Cataluña”, la Ley realiza en los dos preceptos inmediatos (integrados en el capítulo II, intitulado “De la soberanía de Cataluña y su Parlamento”) las proclamaciones siguientes:

“Artículo 2.

El pueblo de Cataluña es un sujeto político soberano y, como tal, ejerce el derecho a decidir libremente y democráticamente su condición política.”

“Artículo 3.

- 1.-El Parlamento de Cataluña actúa como representante de la soberanía del pueblo de Cataluña.
- 2.-Esta Ley establece un régimen jurídico excepcional dirigido a regular y garantizar el referéndum de autodeterminación de Cataluña. Prevalece jerárquicamente sobre todas las normas que puedan entrar en conflicto con la misma, en tanto que regula el ejercicio de un derecho fundamental e inalienable del pueblo de Cataluña.
- 3.-Todas las autoridades, personas físicas y jurídicas que participen directa o indirectamente en la preparación, celebración y/o implementación del resultado del referéndum quedan amparadas por esta Ley, que desarrolla el ejercicio del derecho a la autodeterminación que forma parte del ordenamiento jurídico vigente.”

“Artículo 4.

1. Se convoca a la ciudadanía de Cataluña a decidir el futuro político de Cataluña mediante la celebración del referéndum en los términos que se detallan.
2. La pregunta que se formulará en el referéndum es:

‘¿Quiere que Cataluña sea un estado independiente en forma de república?’
3. El resultado del referéndum tiene carácter vinculante.
4. Si en el recuento de los votos válidamente emitidos hay más votos afirmativos que negativos, el resultado implica la independencia de Cataluña. Con este fin, el Parlamento de Cataluña, dentro de los dos días siguientes a la proclamación de los resultados oficiales por la Sindicatura Electoral, celebrará una sesión ordinaria para efectuar la declaración formal de la independencia de Cataluña, concretar sus efectos e iniciar el proceso constituyente.
5. Si en el recuento de los votos válidamente emitidos hay más votos negativos que afirmativos, el resultado implica la convocatoria inmediata de unas elecciones autonómicas.”

“Artículo 9.

1. El referéndum se celebrará el domingo día 1 de octubre de 2017, de acuerdo con el Decreto de

Convocatoria.

...

La disposición adicional segunda establece lo siguiente:

“En todo aquello que no se oponga a esta Ley y al Decreto de Normas Complementarias se aplica supletoriamente la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las diferentes modalidades de referéndum, y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, interpretadas de manera conforme a esta Ley.”

Importa reproducir, por último, lo prescrito en las dos primeras disposiciones finales de la Ley:

“Primera. Las normas de derecho local, autonómico y estatal vigentes en Cataluña en el momento de la aprobación de esta Ley se continúan aplicando en todo aquello que no la contravenga [*sic*]. También se continúan aplicando, de acuerdo con esta Ley, las normas de derecho de la Unión Europea, el derecho internacional general y los tratados internacionales.

Segunda. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.2, las disposiciones de esta Ley dejarán de ser vigentes [*sic*] una vez proclamados los resultados del referéndum excepto lo que determina el artículo 4 en cuanto a la implementación del resultado.”

Tales son, en lo que hace a la fijación inicial del objeto de nuestro enjuiciamiento, los preceptos que cabe llamar capitales de la Ley impugnada, que entró en vigor en la misma fecha de su publicación oficial, el 6 de septiembre de 2017; fue suspendida por providencia de este Tribunal del siguiente día, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) —antecedente 2 de la presente Sentencia—. Las demás prescripciones de la Ley 19/2017 son de carácter orgánico o procedimental y complementarias de las que quedan transcritas. Si estas fueran declaradas inconstitucionales, como la demanda pretende, esas regulaciones de ellas dependientes habrían de correr suerte idéntica por vía de conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC) por estar articuladas para un supuesto único y carentes por ello de vocación de vigencia indefinida (arts. 1, 3.2 y 4 y disposición final segunda de la Ley 19/2017).

Antes de entrar en el enjuiciamiento que se nos pide son inexcusables unas consideraciones preliminares acerca de la singular naturaleza o condición de esta Ley 19/2017; también en lo relativo al control constitucional que procede hacer de ella y al orden del examen que a tal efecto seguirá este Tribunal.

2. Sobre las cuestiones recién aludidas es preciso dejar sentado lo siguiente.

A) La Ley autonómica 19/2017 se presenta como establecedora de un “régimen jurídico excepcional” en orden al “referéndum de autodeterminación de Cataluña” (art. 3.2). Está fuera de toda duda, vistos los preceptos que han sido transcritos, que semejante pretensión de excepcionalidad anima y da sentido al conjunto del texto legal que ha de enjuiciar el Tribunal. Se trata de una pretensión que se concreta tanto en la declarada ajenidad de esta ley al orden constitucional y estatutario, que sin embargo la vincula, como en la complementaria búsqueda de una supuesta fundamentación o legitimación de la propia ley, sobre todo en su preámbulo, a normas de Derecho internacional. No se trata aún de pronunciarnos en derecho sobre este designio unitario de la Ley impugnada y sobre sus concreciones normativas, pero sí de exponerlo con claridad:

a) La “resuelta posición de ajenidad al ordenamiento constitucional” de esta Ley (por decirlo con palabras de la STC [259/2015](#), de 2 de diciembre, FJ 3) queda patente ya en su anómala fórmula de promulgación y en su preámbulo.

En cuanto a lo primero, la Ley no ha sido promulgada por el Presidente de la Generalitat, en contra de lo que el Estatuto de Autonomía de Cataluña prescribe: “en nombre del Rey” (art. 65) y por la condición de aquel como “representante ordinario del Estado en Cataluña” [art. 67.6 a)]. Esto hubiera hecho “visible el nexo por medio del cual la organización institucional de las Comunidades Autónomas se vincula al Estado, de cuya unidad y permanencia el artículo 56 de la Norma fundamental define al Rey como símbolo” (STC [5/1987](#), de 27 de enero, FJ 5). Se ha acudido a un enunciado atípico, sin precedentes, mediante el que se da notoriedad, sin más, a la aprobación de la Ley por el Parlamento de Cataluña y se ordena a su término (con fórmula ya sí acostumbrada), “que todos los ciudadanos a los que sea de aplicación esta Ley cooperen a su cumplimiento y que los tribunales y las autoridades a los cuales corresponda la hagan cumplir”.

Por lo que se refiere al preámbulo, dejando al margen sus invocaciones a un pretendido fundamento *iusinternacional* de la propia Ley, no puede tampoco dejar de advertirse la mención en él, a título de legitimación, de algunas resoluciones del Parlamento de Cataluña, relativas al “derecho de autodeterminación”, que han sido enjuiciadas y declaradas inconstitucionales y nulas por este Tribunal Constitucional. Así ocurre con la resolución 5/X, por la que se aprobó la “Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña” (declarada inconstitucional y nula, en lo que aquí es de relieve, por la STC [42/2014](#), de 25 de marzo); otro tanto sucede con la resolución 306/XI, sobre la “Orientación política general del Gobierno” (declarada nula, también en lo que ahora importa, por ATC [24/2017](#), de 14 de febrero, dictado en ejecución de sentencia). Enlazando de este modo con actuaciones de los órganos de la Generalitat, busca el legislador autonómico culminar un “proceso” secesionista del Estado español, que ha dado lugar en sucesivas fases a no pocos pronunciamientos de inconstitucionalidad por este Tribunal respecto al llamado “proceso constituyente” en Cataluña [entre las más recientes, STC [90/2017](#), de 5 de julio, FJ 3 d)].

Tanto la anómala fórmula de promulgación como las señaladas menciones del preámbulo anuncian lo ya inequívoco en el articulado de la Ley, en el que se proclama la “soberanía” del pueblo de Cataluña (art. 2), diferenciada de la nacional, que la Constitución residencia en el pueblo español (art. 1.2 CE). También se identifica al Parlamento autor de esta Ley como “representante” de aquella “soberanía” (art. 3.1) así como la supremacía jurídica de la Ley 19/2017 sobre cualesquiera otras normas que pudieran contradecirla. Esto último se afirma en el artículo 3.2, en la disposición adicional segunda y en la disposición final primera, preceptos transcritos en el fundamento jurídico que antecede.

La supremacía que pretende para sí la Ley 19/2017 afectaría a la propia Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña. Esta conclusión no queda empañada por las remisiones que la propia Ley hace (arts. 19.2, 22.4, 25, 28.8. 33.2 y disposiciones adicionales primera y segunda) a diversas normas del vigente ordenamiento jurídico. Resulta obvio que, afirmada ya esa supremacía incondicionada, es solo la Ley misma la que haría aplicables los preceptos a los que así remite.

Tampoco puede quedar enturbiada esa misma conclusión por la previsión legal de que se habría de proceder a una convocatoria inmediata de “elecciones autonómicas” en caso de que en el recuento de votos válidamente emitidos en el “referéndum de autodeterminación” fueran más los negativos que los positivos (art. 4.5). Semejante hipótesis de retorno al orden constitucional y estatutario descansaría, a su vez, en una “soberanía” ya ejercida mediante el referéndum y, por lo mismo, en la exclusiva voluntad manifestada por un legislador que se dice representante de ese poder supremo (art. 3.1).

La Ley 19/2017 busca ser la vía para la eventual construcción, tras la posible “declaración formal de independencia de Cataluña” (art. 4.4), de un sistema jurídico enteramente distinto al cimentado hoy en la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Anticipa así, por efímera que fuera su vigencia (disposición final segunda), un “sistema” jurídico igualmente separado e independiente del vigente en España, introduciendo una inequívoca solución de continuidad. Esto entraña dos consecuencias de relieve, que importa también destacar.

La primera es que esta ley no reclama para sí la presunción de constitucionalidad que en general acompaña a la obra del legislador democrático (por todas, STC [34/2013](#), de 14 de febrero, FJ 9). La asamblea autonómica pretende haber actuado, al dictarla, no como órgano instituido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, norma que a su vez trae su razón jurídica de ser de la Constitución, sino, en sus propios términos, como “representante de la soberanía del pueblo de Cataluña” (art. 3.1). Mal podría pretender gozar, al amparo de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña, de aquella presunción.

La segunda consecuencia es que nuestro enjuiciamiento habrá de ceñirse, en lo que hace a las argumentaciones sustantivas del recurso, a examinar la validez o invalidez jurídicas de estas pretensiones de erigir, en la Ley 19/2017 y a partir de ella, lo que hemos llamado unos “sistemas”

jurídicos ajenos en todo al ordenamiento vigente. Si tales pretensiones hubieran de ser declaradas contrarias a la Constitución, ningún sentido tendría ya examinar si los contenidos normativos, actuales o hipotéticos, de tales sistemas se adecuarían o no a la norma fundamental. Nada habría por ello que decir, frente a lo que la demanda aduce, acerca de si la consulta en referéndum sobre un “estado independiente en forma de república” (art. 4.4) pugna o no con el art. 1.3 CE (“La forma política del Estado es la Monarquía parlamentaria”); tampoco, por razones idénticas, sobre si la organización y funciones de la administración electoral que la Ley crea (en especial, lo prescrito en el art. 27.2, sobre la exención de control jurisdiccional de sus resoluciones) se acomoda o no a las exigencias derivadas del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

b) La Ley 19/2017 no busca fundamentarse, según queda dicho, ni en la Constitución ni en el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, pero sí pretende hacerlo en un supuesto “derecho a la autodeterminación” (art. 3.3) que se dice “fundamental e inalienable del pueblo de Cataluña” (art. 3.2), que, según se afirma, “forma parte del ordenamiento jurídico vigente” (art. 3.3). Estos enunciados normativos entroncan con la invocación que el preámbulo realiza a determinados tratados internacionales de los que España es parte, en los que aquel “derecho de los pueblos a la autodeterminación” se habría reconocido “como el primero de los derechos humanos”; citándose al respecto los artículos 96 y 10.2 CE.

No se trata todavía de enjuiciar los preceptos legales recién citados, pero sí debe observarse que el último de los que se acaban de mencionar (art. 3.3) contradice manifiestamente su propio aserto, solo en apariencia descriptivo. Si el pretendido “derecho a la autodeterminación” (de Cataluña) formara “parte del ordenamiento jurídico vigente”, como allí se afirma, en ningún caso podría entenderse referido al vigente ordenamiento constitucional, sino exclusivamente al propio artículo 3.3 de la Ley 19/2017, que de manera autorreferencial estima necesario prescribirlo.

Menos aún se trata ahora de someter a control constitucional las referencias del preámbulo a normas de Derecho internacional y, en pretendida relación con ellas, a otras de nuestra Constitución. No son los preámbulos de las leyes objeto ordinario del enjuiciamiento que corresponde a este Tribunal (por todas, STC 104/2015, de 28 de mayo, FJ 3), sin perjuicio de que puedan aportar un criterio interpretativo para la “búsqueda de la voluntad del legislador” (entre otras, STC 170/2016, de 6 de octubre, FJ 2). La evidencia de que, en este caso, el preámbulo no da pautas para la interpretación de normas de por sí inequívocas permitiría excluir toda consideración del mismo, pero existe una importante razón para detenerse sumariamente en él. Y es que aquellas justificaciones del preámbulo han tenido reflejo en preceptos legales que sí están sometidos a nuestro enjuiciamiento y también porque la demanda argumenta por extenso en contra de la supuesta fundamentación, en normas internacionales, del aducido “derecho a la autodeterminación” de Cataluña.

Para ninguno de los “pueblos de España”, por servirnos de las palabras del preámbulo de la Constitución, existe un “derecho de autodeterminación”, entendido, al modo de la Ley 19/2017, como “derecho” a promover y consumir su secesión unilateral del Estado en el que se constituye España (art. 1.1 CE). Tal “derecho”, con toda evidencia, “no está reconocido en la Constitución” [STC 42/2014, FJ 3 b), y ATC 122/2015, de 7 de julio, FJ 5]. Tampoco cabe aducir, como se hace en el preámbulo de la Ley impugnada, que forme parte de nuestro ordenamiento por vía de tratados internacionales de los que España sea parte (art. 96 CE). Semejante tesis incurre en el contrasentido lógico de pretender que el acto de soberanía del Estado al contraer tales supuestos compromisos hubiera entrañado la paradójica renuncia a esa misma soberanía; la supremacía incondicionada de la Constitución conllevaría la invalidez e inaplicabilidad de esos hipotéticos compromisos [arts. 95 CE y 27.2.c) LOTC; DDTC 1/1992, de 1 de julio, FFJJ 1 y 4, y 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 2; SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 7; 26/2014, de 13 de febrero, FJ 3, y 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3 a)]. Al margen de ello, es manifiesto que la interpretación que el preámbulo de la Ley 19/2017 plantea ni siquiera queda autorizada, sino más bien rotundamente contradicha, por las mismas fuentes internacionales a las que apela.

Es cierto que tanto en el Pacto internacional de derechos civiles y políticos, de 19 de diciembre de 1966, como en el de derechos económicos y sociales, de igual fecha, de los que España es parte, se proclama, y así lo recuerda el preámbulo de esta Ley 19/2017, que “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación” (art. 1.1 de uno y otro tratado). No lo es menos que diversas resoluciones inequívocas de las Naciones Unidas, en cuyo ámbito se suscribieron aquellos Pactos, han acotado ese derecho, entendido como pretensión de acceso unilateral a la independencia, a los casos de “sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras”. Fuera de ellos “todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas”, como se afirma en los números 1 y 6 de la Declaración sobre la concesión de la independencia a países y pueblos coloniales, aprobada por Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1960.

Con mayor precisión aún se pronuncia la Declaración 50/6 de Naciones Unidas, cuyo párrafo tercero del punto uno recoge lo siguiente: “Seguir reafirmando el derecho de todos los pueblos a la libre determinación, teniendo en cuenta la situación particular de los pueblos sometidos a dominación colonial o a otras formas de dominación u ocupación extranjeras, y reconociendo el derecho de los pueblos a tomar medidas legítimas, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, encaminadas a realizar su derecho inalienable a la libre determinación. Nada de lo anterior se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos y

estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción alguna”.

Es obvio que de esa participación goza, al amparo de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y del conjunto del ordenamiento, todo español que ostente la condición política de catalán (art. 7 EAC) o, si se prefiere, el pueblo de Cataluña en su conjunto, como señala el preámbulo de la Constitución al referirse a los “pueblos de España”.

Basta con lo dicho para excluir todo pretendido fundamento en el Derecho internacional de las invocaciones del preámbulo de la Ley 19/2017 a la “autodeterminación” de Cataluña. De tales invocaciones se viene a propugnar el imposible jurídico de que la Constitución misma fuera, en su núcleo esencial, inaplicada o desplazada en atención a unos u otros compromisos internacionales. Sin perjuicio de que tales compromisos no existen en modo alguno con el alcance o contenido que se pretende. No sobraría recordar que el respeto a la “identidad nacional”, a las “estructuras fundamentales políticas y constitucionales” y a la “integridad territorial” de los Estados miembros son principios que están expresamente proclamados, y con el más alto rango, en el derecho europeo (art. 4.2 del Tratado de la Unión Europea).

B) La Ley impugnada dispone para sí lo que cabe llamar una vigencia a término. Estableciendo su disposición final segunda que “de acuerdo con lo dispuesto en el art. 3.2, las disposiciones de esta Ley dejarán de ser vigentes [*sic*] una vez proclamados los resultados del referéndum excepto lo que determina el art. 4 en cuanto a la implementación del resultado”.

Semejante limitación de la vigencia de estas normas no ha de ser obstáculo para su enjuiciamiento actual, porque la Ley 19/2017 sigue vigente —aunque suspendida en sus efectos— cuando este Tribunal pasa a deliberar y decidir sobre su constitucionalidad.

El término legal que se establece para tal pérdida de vigencia queda fijado en la proclamación de “los resultados del referéndum” convocado para el 1 de octubre de 2017 (art. 9.1), siendo así que tal referéndum no puede entenderse celebrado en derecho, ni verificada por tanto aquella condición, dada la suspensión de la que fue objeto la Ley 19/2017, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 161.2 CE y 30 LOTC, por providencia de 7 de septiembre de 2017 (antecedente 2 de esta Sentencia). Dicha suspensión fue seguida de otras que, con el mismo fundamento constitucional y legal, afectaron a diversos actos y disposiciones adoptados en ejecución de la Ley impugnada: providencias, todas de igual fecha que la anterior, en las impugnaciones de disposiciones autonómicas 4332-2017, 4333-2017 y 4335-2017. En ellas se suspendieron, respectivamente, la resolución 807/XI, del Parlamento de Cataluña, por la que se designaron los miembros de la llamada sindicatura electoral de Cataluña, el Decreto 140/2017, de 7 de septiembre, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, de normas complementarias para la celebración del referéndum de autodeterminación y, en fin, el Decreto

139/2017, de 6 de septiembre, de la Generalitat de Cataluña, de convocatoria del repetido referéndum.

Incluso al margen de lo que queda dicho —suficiente para despejar toda duda sobre la vigencia de la Ley 19/2017, a efectos de su enjuiciamiento constitucional—, es preciso también tener en cuenta que la misma Ley excluye de esa pretendida pérdida de vigencia a su artículo 4 “en cuanto a la implementación del resultado”. Esta referencia remite a los apartados cuarto y quinto del mentado artículo, en los que la ley contempla ya la “independencia de Cataluña”, ya la “convocatoria inmediata de elecciones autonómicas”, según cuáles fueran los resultados del presunto “referéndum de autodeterminación”. Regulado y convocado en atención a la consideración de Cataluña como “sujeto político soberano” según un precepto (art. 2) que, incluso en el caso de no estar vigente, sí habría que entenderlo implícita e inequívocamente incorporado, a título de fundamento último, en aquellos enunciados del artículo 4 que realizan lo que el legislador autonómico llama “implementación” del resultado de esta consulta.

Es ahora posible, con las precisiones que anteceden, entrar en el enjuiciamiento constitucional de la Ley 19/2017. Al igual que en otras ocasiones en las que, como en este proceso, se han impugnado leyes autonómicas por motivos tanto competenciales como sustantivos y también procedimentales (STC 103/2008, de 11 de septiembre, por ejemplo), nuestro examen seguirá, aun alterando en algo la sistemática de exposición de la demanda, el mismo orden.

3. Consideraremos en este fundamento la aducida inconstitucionalidad de la Ley impugnada por incurrir la misma, como en la demanda se argumenta, en vicio de incompetencia, al haber desconocido las competencias exclusivas del Estado en orden a las consultas populares por vía de referéndum.

Esas competencias se extienden, conforme a constante jurisprudencia del Tribunal, no solo a la autorización de tales consultas (art. 149.1.32 CE), sino también al establecimiento y regulación de las mismas. El instituto del referéndum es cauce para la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos; participación de carácter político que es objeto de un derecho fundamental (art. 23.1 CE) cuyo desarrollo corresponde solo a ley orgánica (art. 81.1 CE) y, más específicamente, a la prevista en el artículo 92.3 CE para la regulación de las “condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución”. Con arreglo a las citadas normas constitucionales solo el Estado es competente para regular la institución del referéndum “cualquiera que sea la modalidad o ámbito territorial sobre el que se proyecte” [STC 31/2015, de 25 de febrero, FJ 6 A)], sin perjuicio de las salvedades también presentes en nuestra jurisprudencia en orden a la eventual intervención complementaria de las Comunidades Autónomas [STC 51/2017, de 10 de mayo, FJ 6 a)].

Lo relevante para el presente procedimiento es recordar dos determinaciones inequívocas de nuestra jurisprudencia en este ámbito. Si bien la previsión por el constituyente de unos concretos supuestos de referéndum no agota el elenco de otros admisibles en nuestro ordenamiento, solo a la ley orgánica a la que remite el citado artículo 92.3 CE correspondería la previsión genérica o en abstracto de tales

consultas referendarias distintas a las contempladas de modo expreso en la norma fundamental. La segunda, de especial relevancia para el actual recurso, es que no pueden someterse a consulta popular autonómica —referendaria o no— cuestiones fundamentales que fueron resueltas en el proceso constituyente y que están sustraídas a la decisión de los poderes constituidos [STC 51/2017, FJ 5 c) y d), con cita de pronunciamientos anteriores]. Por ello la redefinición de la identidad y unidad del sujeto titular de la soberanía es cuestión que ha de encauzarse a través del procedimiento de reforma previsto en el artículo 168 CE, por la vía del referéndum de revisión constitucional (STC 90/2017, FJ 6, también con cita de resoluciones anteriores del Tribunal), pues una Comunidad Autónoma no puede convocar una consulta popular que desborde el marco de competencias propias o incida sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resulten sustraídas a la decisión de los poderes constituidos (SSTC 103/2008, FJ 4, y 138/2015, FJ 3).

Es pues evidente que la Ley 19/2017 se ha dictado sin soporte competencial alguno y que resulta por ello inconstitucional en su conjunto, pues toda ella se ordena a la regulación y convocatoria de un referéndum singular que resulta ajeno a las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma.

Se ha convocado pues un referéndum sin recabar la preceptiva autorización del Estado (art. 149.1.32 CE). Además este concreto tipo de consulta no aparece previsto ni en la Constitución ni en la ley orgánica a la que remite el artículo 92.3 CE (Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, en la actualidad), sin que para regularla ofrezca base alguna, conforme a la jurisprudencia constitucional citada, el artículo 122 EAC; precepto que, por lo demás, la Ley impugnada, basada como se pretende en la “soberanía” de Cataluña, se abstiene de invocar [sobre el alcance y límites de esta última norma estatutaria, véanse las ya citadas SSTC 51/2017 y 90/2017, FFJJ 6 a) y 7 B), respectivamente]. A ello ha de añadirse, con trascendencia muy superior, que la consulta sobre la “autodeterminación” de Cataluña habría de afectar de lleno a la antes aludida identidad y unidad del sujeto titular de la soberanía y que por tanto, conforme a nuestra jurisprudencia, no podría ser objeto de otro tipo de referéndum que el previsto, con participación de todo el cuerpo electoral español, en el artículo 168.3 CE.

Estimada así la tacha competencial que la demanda dirige contra la Ley 19/2017, pasamos a examinar a continuación los motivos de impugnación de orden material o sustantivo.

4. Se ha interpuesto este recurso en defensa de la soberanía nacional residenciada en el pueblo español (artículo 1.2 CE) y de la indisoluble unidad de la Nación española, fundamento de una Constitución que reconoce y garantiza, a la par, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la propia Nación y la solidaridad entre ellas (artículo 2 CE). La Ley impugnada, se afirma en la demanda, entrañaría una “ruptura total y absoluta” con estos principios capitales de nuestro ordenamiento jurídico en la medida en que atribuye al pueblo de Cataluña la condición de “sujeto político soberano” (art. 2), “soberanía” de la que se proclama “representante” el Parlamento de la Comunidad

Autónoma (art. 3.1), que regula y convoca un “referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña” (arts. 1 y 4). Se pretende que tales determinaciones “prevalecen jerárquicamente”, como la Ley en su conjunto, “sobre todas las normas que puedan entrar en conflicto” con ella (art. 3.2 y, en relación con este precepto, disposiciones adicional segunda y final primera).

Esta “vulneración flagrante y gravísima de nuestro sistema constitucional”, en palabras de la demanda, resultaría también, se aduce, de la infracción por la Ley 19/2017 de los artículo 1.3 y 168 CE, relativos, respectivamente, a la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español y al procedimiento para la revisión total de la propia Constitución o para la que pudiera afectar a partes determinadas de ella (título preliminar, capítulo II, sección primera, del título I o título II); preceptos junto a los que se cita, en algún otro pasaje de la demanda, el artículo 9.1 CE, de conformidad con el cual “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”.

El Tribunal examinará, a continuación, unas y otras tachas de inconstitucionalidad, con dos precisiones previas. Es la primera que, siendo patente la pretensión de la Ley 19/2017 de ser cauce para la instauración de un “sistema” jurídico ajeno a la Constitución, es ella la que ha de ser enjuiciada, no los contenidos de futuro del “sistema” auspiciado. En consecuencia, la “forma de república” del “estado independiente” de Cataluña que se sometería a referéndum (art. 4.2) no es objeto de consideración ahora en contraste con el artículo 1.3 CE. En segundo lugar, nuestro enjuiciamiento podrá realizarse a partir de cualesquiera normas de la Constitución, hayan sido invocadas o no en el recurso (art. 39.2 LOTC).

5. La Ley 19/2017 es, con toda evidencia, inconstitucional y lo es en su conjunto al contrariar, de modo explícito, principios esenciales de nuestro ordenamiento constitucional: la soberanía nacional, residenciada en el pueblo español, la unidad misma de la Nación constituida en Estado social y democrático de derecho, y la propia supremacía de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes públicos y también, por tanto, el Parlamento de Cataluña (arts. 1.2, 2, 1.1 y 9.1 CE).

Se trata, también ahora, “de una infracción constitucional que no es fruto, como suele ocurrir en las contravenciones de la norma fundamental, de un entendimiento equivocado de lo que la misma impone o permite en cada caso. Es resultado de un rechazo a la fuerza de obligar de la Constitución, a la que se contrapone de modo expreso un poder que se reclama depositario (“representante”, en palabras del art. 3.1 de la Ley) de una soberanía y expresión de una dimensión constituyente desde los que se ha llevado a cabo una manifiesta negación del vigente ordenamiento constitucional, un poder que se pretende fundante de un nuevo orden político y liberado, por ello mismo, de toda atadura jurídica” (STC 259/2015, FJ 6; en iguales términos, ATC 141/2016, de 19 de julio, FJ 3).

Los principios constitucionales así contradichos de manera frontal son indisociables, como el Tribunal dejó dicho en la STC 259/2015. El imperio de la Constitución como norma suprema (STC 54/1983, de 21

de junio, FJ 2, y, antes aún, STC [16/1982](#), de 28 de abril, FJ 1), declarado expresamente por su artículo 9.1, trae causa de que la Constitución misma es fruto de la determinación de la Nación soberana por medio de un sujeto unitario, el pueblo español, en el que reside aquella soberanía y del que emanan los poderes del Estado. Se destaca también que la soberanía de la Nación, residenciada en el pueblo español, conlleva necesariamente su unidad (art. 2 CE), mediante la que la Nación misma se constituye, al propio tiempo, en Estado social y democrático de derecho. Un Estado único, común para todos y en todo el territorio, sin perjuicio de su articulación compuesta o compleja por obra del reconocimiento constitucional de autonomías territoriales, siendo así el artículo 1.2 CE base de todo nuestro ordenamiento jurídico [STC [259/2015](#), FJ 4 a); en términos análogos, STC [90/2017](#), FJ 6 a)].

Cuanto queda dicho ha sido abiertamente contrariado por la Ley objeto de este recurso:

a) Contradice, en primer lugar, la supremacía de la Constitución. Ningún poder constituido puede pretender situarse por encima de la norma fundamental, como por su sola voluntad afirma el Parlamento autonómico en un “abierto y expreso desafío a la fuerza de obligar de la Constitución o del ordenamiento que sobre ella se levanta” (STC [128/2016](#), de 7 de julio, FJ 5). No otra cosa implica que esta Ley predique de sí misma que “prevalece jerárquicamente sobre todas las normas que puedan entrar en conflicto” con ella (art. 3.2). En consecuencia con tal proclamación dispone a su arbitrio sobre la inaplicación o aplicación, según se opongan o no a sus dictados, de leyes orgánicas del Estado (disposición adicional segunda) o incluso, en términos prácticamente universales, de cualesquiera otras normas estatales, autonómicas o locales, sobreponiéndose también a las disposiciones de la Unión Europea, al derecho internacional general y a los tratados internacionales. Las normas nacionales —pretende la disposición final primera de esta Ley— se “continúan aplicando en todo aquello que no la contravenga” (*sic*), en tanto que las europeas e internacionales se aplicarían “de acuerdo con esta Ley”.

Es evidente cómo el legislador autonómico ha olvidado “la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente [formalizado en la Constitución] y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidos por aquél” [STC [76/1983](#), de 5 de agosto, FJ 4; en análogos términos, SSTC [15/2000](#), de 20 de enero, FJ 3, y [247/2007](#), de 12 de diciembre, FJ 8.a)]. Apenas es preciso destacar que, una vez desconocida la fuerza vinculante de la Constitución, queda asimismo ignorada la sujeción del Parlamento al Estatuto de Autonomía de Cataluña que de ella trae causa (art. 147.1 CE) y que es el fundamento inmediato de las potestades del Parlamento que ha adoptado esta Ley. El autogobierno de Cataluña, constituida en Comunidad Autónoma, no puede realizarse, en efecto, sino “de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica”, los poderes de la Generalitat, que “emanan del pueblo de Cataluña”, han de ejercerse también consecuentemente, “de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y la Constitución” (arts. 1 y 2.4 EAC). “Autonomía —en suma— no es soberanía” (STC [4/1981](#), de 2 de febrero, FJ 3, y múltiples pronunciamientos ulteriores de análogo tenor).

b) Y es que, en contra de lo que se acaba de recordar, la supremacía que esta ley pretende para sí, con la consiguiente subversión del sistema de fuentes del derecho, proviene del pronunciamiento hecho en su artículo 2, según el cual, en abierta contradicción con el artículo 1.2 CE, “el pueblo de Cataluña es un sujeto político soberano y, como tal, ejerce el derecho a decidir libremente y democráticamente su condición política”; una “soberanía” de la que se dice “representante” la propia asamblea autonómica que ha dictado esta Ley (art. 3.1). Pero ni el pueblo de Cataluña es “titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación española constituida en Estado” ni puede, por lo mismo, ser identificado como “un sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional”; tampoco los ciudadanos de Cataluña pueden “confundirse con el pueblo soberano concebido como ‘la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fuente de la Constitución y del Ordenamiento’” [STC 90/2017, FJ 6 a), con cita de pronunciamientos anteriores iguales].

Importa asimismo recordar, frente a lo que se afirma en el preámbulo de la Ley impugnada sobre la “ruptura del pacto constitucional español de 1978”, que “la Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante en su ámbito” (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3, y en iguales términos SSTC 42/2014, FJ 3, 259/2015, FJ 4.b), y 90/2017, FJ 6). Si “en tanto que realidad socio-histórica, Cataluña (y España toda) es anterior a la Constitución de 1978”, “desde el punto de vista jurídico-constitucional, el ‘pueblo de Cataluña’ ... integra, sin embargo, un sujeto que se constituye en el mundo jurídico en virtud del reconocimiento constitucional (al igual que sucede con el conjunto del ‘pueblo español’ del que, conforme al artículo 1.2 CE, ‘emanan todos los poderes del Estado’” (STC 42/2014, FJ 3).

c) El “referéndum de autodeterminación vinculante” que la Ley 19/2017 regula y convoca (arts. 1 y 4 y conexos) es tan coherente con la inconstitucional premisa de la “soberanía” del pueblo de Cataluña de la que parte, como inconciliable con la unidad de la Nación española en la que se fundamenta la Constitución (art. 2 CE). De celebrarse tal consulta en los términos pretendidos, se hubiera agraviado jurídicamente dicha unidad. Aun en el supuesto de que la votación no hubiera implicado la “independencia de Cataluña” (art. 4.4) aquella unidad de la Nación, y la del Estado en que la misma se constituye (art. 1.1 CE), habría quedado cancelada ya de manera irremisible. La Nación en cuya unidad la Constitución se sustenta es la de todos los españoles, como ciudadanos libres e iguales en derechos. Son los únicos que, en hipótesis, podrían ser llamados a decidir sobre la permanencia y el destino del Estado común (art. 168 CE), sin que el poder constituyente del que son titulares únicos siguiera mereciendo ese nombre en el supuesto de que tal decisión se atribuyera a solo una fracción del pueblo español, como pretende la Ley 19/2017. Lo que a todos afecta, es decir, la permanencia o no de ese Estado común en que España quedó constituida, no podría, llegado el caso, sino ser reconsiderado y decidido también por todos [STC 90/2017, FJ 6.a)]; lo contrario entrañaría, con la ruptura de la unidad de la ciudadanía, la quiebra, en términos jurídico-constitucionales, de la Nación de todos.

Los preceptos de la Constitución (también, por tanto, su art. 2) son, sin excepción, susceptibles de reconsideración y revisión en derecho. El Tribunal reitera, pues, que “la Constitución, como ley superior, no pretende para sí la condición de *lex perpetua*. La nuestra admite y regula, en efecto, su ‘revisión total’ (art. 168 CE y STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7)”. Asegura así que “solo los ciudadanos, actuando necesariamente al final del proceso de reforma, puedan disponer del poder supremo, esto es, del poder de modificar sin límites la propia Constitución” (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2). Todas y cada una de las determinaciones constitucionales son susceptibles de modificación, pero para ello es preciso que “el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a estos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable” (STC 138/2015, de 11 de junio, FJ 4, y jurisprudencia allí citada). Es plena la apertura de la norma fundamental a su revisión formal, que pueden solicitar o proponer, entre otros órganos del Estado, las asambleas de las Comunidades Autónomas (arts. 87.2 y 166 CE). Ello depara la más amplia libertad para la exposición y defensa públicas de cualesquiera concepciones ideológicas, incluyendo las que “pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediante la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 12). El debate público, dentro o fuera de las instituciones, sobre tales proyectos políticos o sobre cualesquiera otros que propugnaran la reforma constitucional goza, precisamente al amparo de la Constitución misma, de una irrestricta libertad. Por el contrario, la conversión de esos proyectos en normas o en otras determinaciones del poder público no es posible sino mediante el procedimiento de reforma constitucional. “Otra cosa supondría liberar al poder público de toda sujeción a derecho, con daño irreparable para la libertad de los ciudadanos” [STC 259/2015, FJ 7; en análogo sentido, SSTC 122/1983, de 16 de diciembre, FJ 5; 52/2017, FJ 5; y 90/2017, FJ 6 b)]. Esto último es, sin embargo, lo que ha consumado el Parlamento de Cataluña al aprobar la Ley impugnada.

d) Los “principios estructurales del ordenamiento” (STC 128/2016, FJ 5) son prescripciones indisociables y la constatada infracción de los enunciados en los artículos 1.2 y 2 CE conlleva también, inseparablemente, la de los que configuran nuestro Estado como “de derecho” y “democrático” (art. 1.1 CE).

Al aprobar la Ley 19/2017, el Parlamento de Cataluña se ha alzado frente a la soberanía nacional residenciada en el pueblo español, convocando a una fracción de ese pueblo, en desafío a la unidad de la Nación, a decidir la suerte del Estado común (arts. 1.2 y 2 CE), al tiempo que pretendía “arrumbar la actual posición institucional, conforme al ordenamiento en vigor, de la Comunidad Autónoma” [STC 52/2017, FJ 8.A)], con la consiguiente vulneración, por tanto, del principio constitucional de autonomía (art. 2 CE) y de las determinaciones basilares del propio Estatuto de Cataluña (arts. 1 y 2 EAC), minando así su inmediata fuente de autoridad.

Estos ilícitos constitucionales y el desconocimiento pleno en que la Cámara ha incurrido de la lealtad constitucional que obliga a todos (entre otras muchas, SSTC [181/1988](#), de 13 de octubre, FJ 4, y [9/2017](#), de 19 de enero, FJ 3), han deparado, a la vez, un atentado a la consideración del Estado español —en el que se integra la Comunidad Autónoma de Cataluña— como Estado de derecho y democrático, basado en los principios constitucionales que enuncia el artículo 1.1 CE y que son a su vez valores comunes a los Estados miembros de la Unión Europea y en los que ella misma se fundamenta (art. 2 del Tratado de la Unión Europea).

El Parlamento de Cataluña ha pretendido, mediante la Ley 19/2017, cancelar de hecho, en el territorio de Cataluña y para todo el pueblo catalán, la vigencia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de cualesquiera reglas de derecho que no se avinieran o acomodaran al dictado de su nuda voluntad. No otra cosa supone la apodíctica afirmación tanto de su condición de representante de una “soberanía” inexistente en derecho, como de la supremacía jerárquica de unas normas dictadas sin otra base que la de su arbitrio (art. 3). La Cámara, al obrar de este modo, se ha situado por completo al margen del derecho, ha entrado en una inaceptable vía de hecho (SSTC [103/2008](#), FJ 4, y [259/2015](#), FJ 7, así como ATC [24/2017](#), FJ 9), ha dejado declaradamente de actuar en el ejercicio de sus funciones constitucionales y estatutarias propias y ha puesto en riesgo máximo, para todos los ciudadanos de Cataluña, la vigencia y efectividad de cuantas garantías y derechos preservan para ellos tanto la Constitución como el mismo Estatuto. Los dejan así a merced de un poder que dice no reconocer límite alguno. Se han negado de modo radical, mediante este proclamado “régimen jurídico excepcional” (art. 3.2), exigencias insoslayables del Estado de derecho, cuya garantía y dignidad últimas se cifran en el aseguramiento de que los gobernantes sean servidores, no señores, de las leyes, y muy en primer lugar de la Constitución y de las normas que en ella disciplinan los procedimientos para su propia e ilimitada revisión formal; exigencias sin cuyo cumplimiento no puede hablarse de libertad política y civil.

Con todo ello, al renunciar —como observamos en el fundamento jurídico 2 de esta Sentencia— a cualquier presunción de constitucionalidad, la asamblea autonómica no ha podido reclamar legítimamente obediencia para esta Ley. Un poder que niega expresamente el derecho se niega a sí mismo como autoridad merecedora de acatamiento. Atentado tan grave al Estado de derecho conculca por lo demás, y con pareja intensidad, el principio democrático, habiendo desconocido el Parlamento que el sometimiento de todos a la Constitución es otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como un poder constituyente del que es titular el pueblo español, no ninguna fracción del mismo. En el Estado constitucional no puede desvincularse el principio democrático de la primacía incondicional de la Constitución [STC [259/2015](#), FJ 4 b)]; lo que tampoco consiente a ningún poder constituido a adoptar decisiones que se pretendan irreversibles o sin retorno para la comunidad política. Precisamente es inherente a la idea de democracia la reversibilidad de las opciones normativas [SSTC [31/2010](#), FJ 6; [163/2012](#), de 20 de septiembre, FJ 9; [224/2012](#), de 29 de noviembre, FJ 11, y [259/2015](#), FJ 5 b)].

Enfatiza el preámbulo de la Ley 19/2017 que, con ella, se cumple el “mandato democrático surgido de las elecciones del 27 de septiembre de 2015”, de tal modo que “el Parlamento de Cataluña expresa la voluntad mayoritaria del pueblo”. Pero la “voluntad del pueblo” —del español en su conjunto o del catalán—, solo es identificable e invocable, so pena de usurpación, mediante normas de derecho, de conformidad con lo que en cada caso se pueda plantear ante los correspondientes cuerpos electorales, sujetos siempre, también ellos, al imperio de la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (STC 31/2015, de 25 de febrero, FJ 5).

En definitiva, la Ley 19/2017 no está solo incurso en los vicios de incompetencia ya antes advertidos (fundamento jurídico 3). Es asimismo inconstitucional, con gravedad máxima, por las razones jurídicas de orden material que quedan dichas, que imponen cancelar ahora la apariencia de juridicidad (STC 259/2015, FJ 7) que, al provenir de un poder legítimo en origen, podría acaso esta Ley, pese a lo exorbitante de sus dictados, haber llegado a mostrar ante la ciudadanía.

6. Las anteriores vulneraciones del bloque de la constitucionalidad (competenciales y materiales) no son las únicas que este recurso achaca a la Ley 19/2017; también se aduce en la demanda un “primer motivo de impugnación de orden formal”, fundamentado en lo que se llama “simulacro” de procedimiento parlamentario seguido en su tramitación y aprobación final en la sesión del Parlamento de Cataluña del día 6 de septiembre de 2017. Una tramitación —observa la demanda— realizada en once horas “por la vía” del artículo 81.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC, en lo que sigue) y en cuyo curso se habrían desconocido los derechos de los diputados a contar con la documentación objeto de debate y votación con cuarenta y ocho horas de antelación (art. 82 RPC) y a solicitar dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias; no admitiéndose, de otra parte, enmiendas a la totalidad de la proposición de ley que estuvo en el origen de la impugnada y concediéndose solo dos horas para las enmiendas al articulado. Todo lo cual, concluye el Abogado del Estado, supondría que “se ha retorcido el reglamento y los usos parlamentarios con el objeto de obtener la aprobación y la publicación del texto de forma urgente, con una práctica parlamentaria que no cabe calificar sino de netamente totalitaria”.

Examinaremos en este fundamento los reproches de inconstitucionalidad procedimental así formulados, no sin hacer antes dos puntualizaciones. La primera es que lo que ahora debe enjuiciar el Tribunal es si en la tramitación parlamentaria de la Ley impugnada se incurrió o no en vicios invalidantes de procedimiento, al margen y con independencia, por lo tanto, de lo que ya hemos constatado en orden al incumplimiento por el Parlamento de Cataluña de pronunciamientos anteriores de este Tribunal. Estos impedían, por razones materiales o de fondo, admitir a trámite y dar ulterior curso a una proposición de ley como la que ha dado lugar a la que es aquí objeto de recurso. El ATC 123/2017, de 19 de septiembre, constató tal incumplimiento de la STC 259/2015 y de resoluciones posteriores de este Tribunal y declaró por ello, en virtud de lo dispuesto en los artículos 87.1 y 92 LOTC, la nulidad del acuerdo de la Mesa del Parlamento de admisión a trámite por el procedimiento de urgencia

extraordinaria de la proposición de ley de referéndum de autodeterminación y también del acuerdo de la propia Mesa que rechazó la reconsideración de esta decisión; así como de los acuerdos de la Cámara por los que se incluyó en el orden del día del 6 de septiembre de 2017 el debate y votación de la referida proposición de ley y se suprimieron los trámites esenciales del procedimiento legislativo. La segunda puntualización es recordar aquí que en el enjuiciamiento que sigue el Tribunal podrá tomar como referencia cualesquiera normas del bloque de la constitucionalidad, hayan sido invocadas o no en el procedimiento (art. 39.2 LOTC).

a) La demanda viene a aducir, con la argumentación resumida, que la tramitación parlamentaria que siguió la iniciativa legislativa que dio lugar a la Ley 19/2017 fue irregular hasta el extremo de deparar la inconstitucionalidad de esta última.

Es preciso comenzar por recordar la reiterada doctrina del Tribunal sobre cómo la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando se altere con ello, de modo sustancial, el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras; tales reglas de procedimiento son invulnerables a la acción del legislador y tienen, sobre todo, un carácter instrumental respecto del pluralismo político, que es, con arreglo al artículo 1.1 CE, uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico en general [por todas las resoluciones en este sentido, SSTC [99/1987](#), de 11 de junio, FJ 1 a); [103/2008](#), FJ 5; [176/2011](#), de 8 de noviembre, FJ 4; [84/2015](#), de 30 de abril, FJ 4; [185/2016](#), de 3 de noviembre, FJ 5 b); [213/2016](#), de 15 de diciembre, FJ 3, y [215/2016](#), de 15 de diciembre, FJ 5 b)].

La preservación del pluralismo político en el curso de los procedimientos legislativos es inseparable del respeto a la posición y derechos de las minorías (por todas, STC [136/2011](#), de 13 de septiembre, FJ 8) y a la integridad misma de los derechos de los representantes para el ejercicio en condiciones de igualdad, y con arreglo a las normas reglamentarias, de sus funciones propias; derechos mediante los que se realiza, al propio tiempo, el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de la institución de la representación política (art. 23.1 CE). Estos derechos fundamentales, estrechamente relacionados, podrían resultar vulnerados en el caso de que se hubiera incurrido en infracciones de los reglamentos de las cámaras, o de otras normas ordenadoras de los procedimientos parlamentarios, que hubieran afectado al núcleo de la función de los representantes políticos, núcleo del que forma parte, desde luego, el ejercicio de la función legislativa (por todas, SSTC [38/1999](#), de 22 de marzo, FJ 2; [27/2000](#), de 31 de enero, FJ 4, y [57/2011](#), de 3 de mayo, FJ 2).

b) Es necesario, pues, recapitular las actuaciones parlamentarias que se desarrollaron en el Parlamento de Cataluña el 6 de septiembre de 2017 con relación a la proposición de ley “del referéndum de autodeterminación”, presentada en su día por dos grupos parlamentarios que superaban, sumados sus respectivos miembros, la mayoría absoluta de la Cámara.

Esta iniciativa legislativa fue admitida a trámite por la Mesa del Parlamento [art. 37.1 d) RPC] a las 09:00 horas de aquel día 6, procediéndose de inmediato a su publicación (“Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña”, XI Legislatura, núm. 500, de 6 de septiembre de 2017) e iniciándose, acto seguido, la reunión del Pleno de la Cámara, previamente convocado (“Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña”, XI Legislatura, serie P, núm. 80, correspondiente al 6 de septiembre de 2017). Abierta la sesión, se solicitó por la portavoz de uno de los dos grupos parlamentarios firmantes de la proposición de ley que, con alteración del orden del día, la misma se incluyera como “nuevo punto” para debate y votación, eliminándose todos los trámites del procedimiento (incluida la solicitud de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias), salvo los de debate y votación final; se propuso, en esta misma intervención, que se abriera un período de enmiendas por dos horas, al amparo —se dijo— de lo dispuesto en el artículo 81.3 RPC (precepto con arreglo al cual “el orden del día del Pleno puede ser alterado si este lo acuerda, a propuesta del presidente o a petición de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros del Parlamento, y cuando así lo obliga el cumplimiento de una ley. Si debe incluirse un asunto, este debe haber cumplido los trámites reglamentarios que lo permiten, salvo un acuerdo explícito en sentido opuesto, por mayoría absoluta”).

Intervino a continuación, con solicitudes de igual tenor y cita de la misma disposición reglamentaria, la diputada portavoz del otro grupo parlamentario firmante de la proposición de ley, tomando después la palabra, en términos críticos con la pretendida aplicación del artículo 81.3 RPC, portavoces y diputados de los demás grupos. Estos se refirieron, en sucesivas intervenciones, a las solicitudes de reconsideración planteadas contra la admisión a trámite de la proposición de ley (art. 38.1 RPC), a la necesidad de respetar lo dispuesto en el artículo 82 RPC (según el cual, en lo que ahora importa, “no puede iniciarse una discusión si, como mínimo, dos días antes no se ha distribuido el informe, el dictamen o la documentación que debe servir de base para el debate, salvo acuerdo de la Mesa del Parlamento o de la comisión en sentido opuesto”) y a la imposibilidad de que se suprimiera el derecho a solicitar dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias sobre la adecuación al Estatuto de Autonomía y a la Constitución de esta proposición de ley [arts. 76.2 b) EAC; 16.1 b) y conexos de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias, y 120 RPC].

Tras algunas interrupciones del Pleno para resolver, desestimándolas, las reconsideraciones presentadas, la Presidenta sometió a votación del Pleno, con invocación del artículo 81.3 RPC, la incorporación al orden del día del debate y votación de la proposición de ley “del referéndum de autodeterminación”, lo que fue aprobado por mayoría, no sin nuevas protestas por parte de representantes opuestos a esta iniciativa legislativa y a su tramitación por tal vía. Planteó la Presidenta, acto seguido, la exclusión o exención de “todos los trámites”, salvo la calificación y admisión a trámite (ya realizada, observó), la publicación de la iniciativa, el trámite de enmiendas (que se hará, indicó), el debate y, en fin, la votación, señalando expresamente que también quedaba excluido lo atinente al Consejo de Garantías Estatutarias, “porque lo ha pedido la portavoz”. Así lo aprobó el Pleno, en nueva

votación, por mayoría. Se abrió a continuación un plazo de dos horas para la presentación de enmiendas al articulado, con exclusión, pues, de la posibilidad de presentar enmiendas a la totalidad, lo que suscitó, de nuevo, la intervención crítica de portavoces y diputados, con invocaciones al Reglamento del Parlamento de Cataluña y nuevas solicitudes de reconsideración, que fueron rechazadas.

Reanudada la sesión del Pleno, se reiteraron las quejas de parlamentarios ante la negativa a la tramitación, por parte de la Mesa, de solicitudes de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, respondiendo la Presidenta que el Pleno había votado la exención de dicho “trámite” y anunciándose, ante ello, la presentación de otras peticiones de reconsideración. Después de distintas intervenciones, la Presidenta dio por concluido el debate y llamó a votación, abandonando entonces el Salón de Sesiones los diputados miembros de los grupos Ciudadanos, Socialista y Partido Popular de Cataluña. Tras la votación de las enmiendas al articulado (aprobadas solo las presentadas, respectivamente, por un diputado no adscrito y por los propios grupos autores de la iniciativa legislativa), se procedió, por último, a la votación y aprobación final de la proposición de ley “del referéndum de autodeterminación”.

Es posible, expuesto lo anterior, entrar a considerar lo que la demanda aduce en orden a la inconstitucionalidad de la Ley impugnada por los vicios de procedimiento que habrían afectado a su tramitación y aprobación. Procede, a tal efecto, distinguir y examinar por separado las posibles infracciones del Reglamento del Parlamento de Cataluña y las que traerían causa de la denunciada privación o supresión del derecho de los parlamentarios a solicitar dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias; previsto y ordenado no solo en normas del propio Reglamento del Parlamento de Cataluña, sino en disposiciones del Estatuto de Autonomía de Cataluña y en la Ley autonómica 2/2009, reguladora de dicho órgano consultivo.

c) Por lo que hace a las aducidas infracciones, directas o inmediatas, del Reglamento de la Cámara, la demanda censura que se impusiera el debate y votación de la proposición de ley en momento inmediato a su publicación oficial (la mañana del mismo día 6 de septiembre) y sin respetar, por tanto, la exigencia de la distribución al menos dos días antes de la “documentación” que habría de servir de base para la discusión parlamentaria (art. 82 RPC). Reprueba también la exclusión de enmiendas a la totalidad y critica el establecimiento de un plazo de tan solo dos horas para las que pudieran proponerse al articulado; medidas todas que, junto a la eliminación del derecho a acudir en solicitud de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias, habrían desfigurado el procedimiento legislativo (convertido en un “simulacro”) y “retorcido” el Reglamento de la Cámara.

Es cierto, como primera apreciación, que con estas decisiones la mayoría de la asamblea redujo drásticamente las posibilidades de intervención del resto de los diputados y grupos. Debe recordarse a este propósito que el derecho de enmienda, aunque de configuración reglamentaria, entronca con el de

carácter fundamental de los representantes al ejercicio del cargo que garantiza el artículo 23.2 CE (STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 9); derecho que también preserva, con carácter general, que los representantes cuenten con “iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos”, sin que puedan quedar privados, por ello, del “tiempo necesario para el estudio en detalle” de los mismos (SSTC 163/1991, de 18 de julio, FJ 3, y 30/1993, de 25 de enero, FJ 4, en casos que afectaron a representantes no parlamentarios, pero en todo aplicables a las asambleas legislativas). No puede con todo desconocerse que no siempre la reducción de plazos y abreviación de tiempos para los actos parlamentarios constituirá un ilícito, y menos aún con relevancia constitucional; los reglamentos parlamentarios pueden preverlo así (tal ocurre, en principio, en el citado art. 82 RPC y en el procedimiento de urgencia del art. 105 RPC) y los órganos de las Cámaras dar aplicación proporcionada y razonable a unas u otras de esas previsiones excepcionales (SSTC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 5; 129/2013, de 4 de junio, FJ 10; 143/2016, de 19 de septiembre, FFJJ 3 y ss.; 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5; y 215/2016, FJ 5, entre otras; asimismo, AATC 35/2001, de 23 de febrero, FJ 4, y 9/2012, de 13 de enero, FJ 4).

Tampoco cabe olvidar que la ordenación de las facultades de enmienda de los representantes corresponde asimismo a los reglamentos parlamentarios, sin que sea identificable principio constitucional alguno que imponga que en todo procedimiento legislativo deba existir, necesariamente, un trámite para la presentación de enmiendas a la totalidad. Lo relevante ahora, sin embargo, no son las singulares contravenciones reglamentarias que la demanda aduce, sino una infracción primordial, que es obligado calificar también de absoluta o radical, del procedimiento legislativo ordenado en el Reglamento del Parlamento de Cataluña.

La proposición que dio lugar a la Ley impugnada se tramitó y aprobó, en efecto, al margen de cualquiera de los procedimientos legislativos previstos y regulados en el Reglamento del Parlamento de Cataluña y a través de una vía del todo inapropiada (art. 81.3 RPC). De ella la mayoría se sirvió para improvisar y articular *ad hoc* un insólito cauce en cuyo curso quedaban por entero a su arbitrio las posibilidades de intervención y los derechos del resto de los grupos y diputados. El Reglamento del Parlamento de Cataluña ordena el procedimiento legislativo en su capítulo II y disciplina allí un “procedimiento legislativo común” (sección segunda) y diversas “especialidades del procedimiento legislativo” (sección tercera), relativas a los proyectos y proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía, al proyecto de ley de presupuestos, a la reforma del propio Estatuto de Autonomía, a la delegación en las comisiones de la competencia plena, a la tramitación de las iniciativas legislativas en lectura única, a la tramitación de las iniciativas legislativas populares y, en fin, al llamado “procedimiento para la consolidación de la legislación vigente” (al respecto, SSTC 224/2016 y 225/2016, ambas de 19 de diciembre, FJ 3 de una y otra). No existen, fuera de los mentados, otros procedimientos para legislar en el Reglamento del Parlamento de Cataluña y es manifiesto que por ninguno de ellos fue encauzada la proposición que dio lugar a la Ley 19/2017.

Lo que la mayoría impuso, propiciado por la Mesa y por la Presidencia de la asamblea, fue la creación de un atípico “procedimiento” para la ocasión, aparentemente a imagen del de lectura única previsto en el Reglamento del Parlamento de Cataluña (cuyo artículo 135.2, relativo a esa vía, estaba y sigue suspendido por providencia de este Tribunal de 31 de julio de 2017, en recurso de inconstitucionalidad 4062-2017). Mediante ello se planteó y consumó una arbitraria derogación singular de normas reglamentarias para la ordenación de la legislación y una patente infracción de las específicas previsiones del Reglamento del Parlamento de Cataluña para su propia reforma (disposición final primera y por su remisión artículos 126 y 127); previsiones, estas últimas, que garantizan en cualquier ordenamiento parlamentario una reserva de reglamento que es garantía, muy en primer lugar, de los derechos de las minorías (al respecto, SSTC [44/1995](#), de 13 de febrero, FJ 3, y [226/2004](#) y [227/2004](#), ambas de 29 de noviembre, FJ 2 de una y otra).

La mayoría de la Cámara pretendió ampararse para ello en el artículo 81.3 RPC, pero es de todo punto manifiesto que esta previsión reglamentaria no consiente tal operación. Dispone esta norma que el orden del día del Pleno puede ser alterado si este así lo acuerda a propuesta de dos grupos parlamentarios y añade que “si debe incluirse un asunto, este debe haber cumplido los trámites reglamentarios que lo permiten, salvo un acuerdo explícito en sentido opuesto, por mayoría absoluta”. Esta genérica previsión (parangonable, pero con diferencias a veces significativas, a otras contenidas en distintos reglamentos de asambleas autonómicas y en el propio Reglamento del Congreso de los Diputados: artículo 67.4) está recogida en el título IV del Reglamento del Parlamento de Cataluña (“Del funcionamiento del Parlamento”), al margen, pues, de la ordenación de los procedimientos legislativos.

Aun en el discutible caso de que pudiera acudir a esa norma para incorporar al orden del día del Pleno, con pretensiones decisorias, un asunto que no hubiera culminado aún su tramitación legislativa previa, resulta innegable que para ello el procedimiento legislativo debiera estar al menos ya iniciado y en curso, a través de cualquiera de las vías previstas como *numerus clausus* en el Reglamento del Parlamento de Cataluña. Solo entonces, incoado ya y en marcha el procedimiento (el “común” o cualquiera de los especiales), serían también identificables los trámites realizados y los aún pendientes y la posibilidad o no de omitir o excluir fundadamente alguno de estos últimos para la incorporación del asunto a un orden del día del Pleno; posibilidad que en modo alguno puede decirse ilimitada, siendo como son los procedimientos parlamentarios, en general, garantía de los derechos de los representantes y, en particular, de las minorías.

Lo que no está en manera alguna en el artículo 81.3 RPC es una habilitación en favor de la mayoría para la creación a su arbitrio de “procedimientos” legislativos *extra ordinem*; ello llevaría a la conclusión absurda, e intolerable en derecho, de que todos y cada uno de los procedimientos efectivamente previstos y ordenados en el Reglamento del Parlamento de Cataluña serían ya meramente dispositivos y sustituibles, mediante libre decisión de aquella mayoría. Así se entendió aquí, sin embargo, por el Pleno

del Parlamento de Cataluña, que recurrió a este expediente de alteración del orden del día cuando la iniciativa legislativa, recién admitida a trámite por la Mesa, no había iniciado siquiera su andadura procedimental por uno u otro de los cauces que el Reglamento dispone y sin que fueran conocidos los concretos trámites a seguir y, a partir de ello, los que pudieran acaso ser obviados.

Con el pretendido amparo, por lo tanto, de una regla para la excepcional innovación del orden del día, la mayoría, en definitiva, innovó el Reglamento del Parlamento de Cataluña mismo y arbitró para el caso no la mera supresión, como sus portavoces dijeron, de uno u otro trámite procedimental, sino un “procedimiento” inédito que concibió e impuso a su conveniencia. Bien se comprenderá que, así las cosas, no es lo más grave, desde el punto de vista de la constitucionalidad, la restricción, mayor o menor —aquí desde luego máxima— de concretos derechos de los representantes, sino la supeditación y consiguiente degradación de todo derecho al imperio, fuera de norma alguna, de la mayoría. Estos derechos hubieran seguido siendo objeto de violación radical, así como el debido procedimiento para legislar, aun en la hipótesis de que la mayoría hubiera dejado un mayor margen de participación para las minorías. Las facultades de los parlamentarios —especialmente las asociadas al derecho fundamental que enuncia el artículo 23.2 CE— se ejercen y respetan según derecho, no por deferente condescendencia (STC 109/2016, de 7 de junio, FJ 5).

d) La Cámara decidió asimismo, en el sumarísimo curso de este anómalo “procedimiento”, la cancelación de lo que su Presidenta llamó “trámite” de solicitud de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias sobre la conformidad de la proposición de ley a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, garantía creada por el propio Estatuto [art. 76.2 b)], en pro de la mejor acomodación de las iniciativas legislativas al bloque de la constitucionalidad, para cuya concreta ordenación el mismo Estatuto remite a “los términos que establezca la ley” (inciso inicial del mismo art. 76.2 EAC), que no es otra que la 2/2009, reguladora del propio Consejo. Es preciso señalar que en esta Ley se legitima para pedir dictamen sobre la “adecuación al Estatuto y a la Constitución de los proyectos y proposiciones de ley sometidos a la aprobación del Parlamento, incluidos aquellos tramitados en lectura única” [art. 16.1 b)] a dos grupos parlamentarios o a una décima parte de los diputados [art. 23 b)]. Esta solicitud se tramita a través de la Mesa de la Cámara, que ha de acordar su admisión o inadmisión, y da lugar, si se admitiera y cursara al Consejo, a la suspensión del correspondiente procedimiento legislativo en tanto el dictamen se emitiera o hasta que transcurriera determinado plazo sin haberse emitido (arts. 26.1 y 4 y 27.bis.1 y 5). El Reglamento del Parlamento de Cataluña contempla, adicionalmente, un trámite de enmiendas subsiguiente a estos dictámenes (art. 120).

Se desprende inequívocamente de toda esta ordenación que la solicitud de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias es, para los grupos y diputados legitimados por la Ley al efecto, una garantía que trae causa del propio Estatuto de Autonomía de Cataluña y que se incardina como tal facultad, por previsión de la Ley 2/2009 y del Reglamento del Parlamento de Cataluña, en el curso del procedimiento

legislativo. En tanto que garantía en favor de la regularidad constitucional de las iniciativas legislativas y facultad también de los diputados y grupos legitimados al efecto, la posibilidad de pedir dicho dictamen no puede ser suprimida por la Cámara sin merma de la integridad del propio procedimiento legislativo y a la vez de los derechos de los representantes a ejercer esta concreta facultad que la ley les confiere y que se incorpora a su estatus jurídico-constitucional (art. 23.2 CE). El Pleno, sin embargo, canceló sin más esta facultad, y la consiguiente garantía, en la singular tramitación que dispuso para la proposición de ley “del referéndum de autodeterminación”. Lo hizo por su exclusivo imperio, entre las constantes protestas de diputados miembros de las minorías y pese a la advertencia expresa del propio Consejo de Garantías, órgano que por acuerdo del mismo 6 de septiembre de 2017 recordó al Parlamento, ante solicitudes presentadas por dos grupos parlamentarios, “el carácter preceptivo, en el seno del procedimiento legislativo, de la apertura subsiguiente a la publicación de cualquier proposición de ley del plazo de solicitud de dictamen a este Consell”.

E) Se sigue de cuanto antecede que en la tramitación parlamentaria de lo que terminó siendo la Ley 19/2017 se incurrió en muy graves quiebras del procedimiento legislativo, que afectaron sin duda a la formación de voluntad de la Cámara, a los derechos de las minorías y a los derechos de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 y 2 CE).

El Tribunal recuerda, a este propósito, que es función primordial de toda asamblea parlamentaria, también por tanto del Parlamento de Cataluña (arts. 152.1 CE y 55.1 EAC), representar a la ciudadanía; función que solo se cumple cabalmente si los elegidos por el cuerpo electoral para realizarla se atienen, en general, a los procedimientos que el ordenamiento dispone y a las reglas jurídicas que, integradas sobre todo en los reglamentos de las Cámaras, aseguran una participación no discriminatoria de unos y otros representantes. Se asegura con ello el necesario respeto de las minorías, sin el cual el principio de mayoría para la adopción final de las decisiones, igualmente irrenunciable, pondría en riesgo su legitimidad. La democracia parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está entre sus presupuestos inexcusables (STC 109/2016, FJ 5). Lo que está comprometido en los procedimientos legislativos es la correcta formación de la voluntad de las Cámaras; esta podría tal vez no haber variado finalmente, según algunas intervenciones en este debate parlamentario dieron lamentablemente a entender, en el caso de que se hubieran respetado (y no transgredido, como efectivamente ocurrió) los límites jurídicos que ordenan el proceso para el ejercicio de la potestad legislativa. Solo en el respeto a tales procedimientos es constitucional, y por tanto legítima, la voluntad del legislador.

7. Es obligado, por todo cuanto antecede, declarar la inconstitucionalidad y nulidad, en su integridad, de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, llamada “del referéndum de autodeterminación” (art. 39.1 LOTC). Al tener esta Sentencia “plenos efectos frente a todos” (arts. 164.1 CE y 38.1 LOTC), no procede acceder a lo pedido por la parte actora en orden a su notificación personal

a determinadas autoridades y cargos públicos de la Generalitat. Sí procede, en virtud de lo dispuesto en los artículos 87.1 y 92.1 LOTC, declarar que subsiste el deber de esas autoridades y cargos públicos, expresado en la providencia de 7 de septiembre de 2017 (antecedente segundo de esta Sentencia), referido ahora a impedir o paralizar cualquier iniciativa que pudiera suponer ignorar o eludir el fallo de esta Sentencia (en sentido similar, STC 90/2017, FJ 13).

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 presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada “del referéndum de autodeterminación”.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diecisiete de octubre de dos mil diecisiete.