



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
Gabinete del Presidente  
Oficina de Prensa

## NOTA INFORMATIVA Nº 74/2017

### EL TC DECLARA INCONSTITUCIONAL Y NULA LA LEY DEL REFERÉNDUM Y ADVIERTE QUE “UN PODER QUE NIEGA EXPRESAMENTE EL DERECHO SE NIEGA A SÍ MISMO COMO AUTORIDAD MERECEDORA DE ACATAMIENTO”

El Pleno del Tribunal Constitucional, por unanimidad, ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de la totalidad de la Ley de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada “*del referéndum de autodeterminación*”, suspendida cautelarmente el pasado 7 de septiembre. El Tribunal, que estima el recurso presentado por la Abogacía del Estado, afirma que la norma invade competencias estatales en materia de consultas de carácter referendario y **vulnera, entre otros principios constitucionales, la supremacía de la Constitución, la soberanía nacional y la indisoluble unidad de la Nación española**. Sostiene, asimismo, que durante la tramitación parlamentaria de la ley **el Parlamento de Cataluña incurrió “en muy graves quiebras del procedimiento legislativo”**, afectando de ese modo a la formación de la voluntad de la Cámara, a los derechos de las minorías y a los derechos fundamentales de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes. La sentencia, de la que ha sido ponente el Magistrado Andrés Ollero, asevera que **“un poder que niega expresamente el derecho se niega a sí mismo como autoridad merecedora de acatamiento”**.

La sentencia analiza los vicios de inconstitucionalidad denunciados por la Abogacía del Estado desde tres distintas perspectivas: la competencial, la sustantiva y la relativa a la tramitación parlamentaria. Vencido el plazo para ello, ni el Parlamento de Cataluña ni el Gobierno de la Generalitat formularon alegaciones.

Antes de entrar en el análisis de la ley, el Tribunal realiza algunas consideraciones sobre el supuesto derecho a la autodeterminación en el que la norma recurrida dice fundarse y que nacería del contenido de determinados tratados internacionales suscritos por España. El derecho de autodeterminación, entendido como “*derecho’ a promover y consumir su secesión unilateral del Estado en el que se constituye España*”, no está reconocido en la Constitución, y tampoco cabe entender, señala la sentencia, que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico por vía de tratados internacionales. El Tribunal recuerda que “*el derecho de libre autodeterminación*” de los pueblos que proclaman el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos y Sociales (ambos suscritos por nuestro país) ha quedado limitado en “*diversas resoluciones inequívocas de las Naciones Unidas*” a los casos de “*sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras*”. Fuera de esos supuestos, “*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*”.

**Inconstitucionalidad competencial.** La sentencia explica que “*el instituto del referéndum es un cauce para la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos*” sobre el que el Estado tiene una competencia exclusiva, “*cualquiera que sea la modalidad o ámbito territorial sobre el que se proyecte*”. No todas las materias, añade, pueden someterse a consulta popular autonómica (sea o no referendaria), y así ocurre con aquellas “*cuestiones fundamentales que fueron resueltas en el proceso constituyente y que están sustraídas a la decisión de los poderes constituidos*”. En consecuencia, “***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 art. 168 CE, por la vía del referéndum de revisión constitucional***”.

Los anteriores razonamientos llevan al Tribunal a afirmar que la Ley 19/2017 “***se ha dictado sin soporte competencial alguno***” y resulta 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***”.

**Inconstitucionalidad sustantiva.** El Tribunal considera que la ley en su conjunto es, “*con toda evidencia, inconstitucional*”, al **contrariar explícitamente “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, añade la sentencia, de una infracción constitucional que “*no es fruto de un entendimiento equivocado de lo que la misma impone o permite en cada caso*”, sino de “***una manifiesta negación del vigente ordenamiento constitucional***”.

La ley impugnada contradice la supremacía de la Constitución al predicar de sí misma que “*prevalece jurídicamente sobre todas las normas que puedan entrar en conflicto con ella*”. Sin embargo, “*ningún poder constituido puede pretender situarse por encima de la norma fundamental*”. La supremacía que la Ley 19/2017 pretende para sí proviene de la consideración que la misma hace del pueblo de Cataluña como “*sujeto político soberano*”, afirmación que está en abierta contradicción con el art. 1.2 CE. “***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’***”.

Respecto al referéndum de autodeterminación vinculante, al que se refiere la ley impugnada, el Tribunal afirma que “*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; lo contrario entrañaría, con la ruptura de la unidad de la ciudadanía, la quiebra, en términos jurídico-constitucionales, de la Nación de todos*”.

La sentencia reitera que la Constitución admite “*su revisión total*”, pero ésta sólo puede llevarse a cabo “*en el marco de los procedimientos de reforma*” que el texto constitucional prevé. “*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*”. “***Otra cosa supondría –añade la sentencia- liberar al poder público de toda sujeción a Derecho, con daño irreparable para la libertad de los***

**ciudadanos". Esto último, concluye, es "lo que ha consumado el Parlamento de Cataluña al aprobar la ley impugnada".**

El Parlamento de Cataluña, con **"desconocimiento pleno"** de la lealtad constitucional y del principio democrático, **"se ha situado por completo al margen del Derecho, ha entrado en una inaceptable vía de hecho, ha dejado declaradamente de actuar en el ejercicio de sus funciones constitucionales y estatutarias 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"**. De esta forma, **ha dejado a los ciudadanos "a merced de un poder que dice no reconocer límite alguno"**.

**Inconstitucionalidad derivada de la tramitación parlamentaria.** La sentencia realiza un pormenorizado relato de lo ocurrido en la sesión celebrada por el Parlamento de Cataluña el pasado 6 de septiembre y llega a la conclusión de que, durante la misma, se vulneró, de forma "absoluta o radical" el procedimiento legislativo ordenado en el Reglamento de la propia Cámara autonómica (RPC).

La proposición que dio lugar a la Ley 19/2017 **"se tramitó y aprobó al margen de cualquiera de los procedimientos legislativos previstos y regulados en el RPC". La mayoría parlamentaria, con el respaldo de la Mesa y de la Presidencia de la Cámara, se sirvió de lo establecido en el art. 81.3 RPC "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"**. Al amparo de la previsión reglamentaria que permite la alteración del orden del día, la mayoría **"innovó el RPC mismo y arbitró para el caso (...) un 'procedimiento' inédito que concibió e impuso a su conveniencia"**. En otras palabras, **se produjo la "supeditación y consiguiente degradación de todo el derecho al imperio, fuera de norma alguna, de la mayoría"**.

En cuanto a la decisión de la Mesa de no solicitar el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, el Tribunal señala que la petición de dicho informe **"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"**. El Pleno, sin embargo, canceló sin más esta facultad **"por exclusivo imperio"** de la mayoría y pese a las protestas de la minoría y a la advertencia expresa del propio Consejo.

Todo ello lleva a afirmar 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 la 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"**.

El Tribunal reitera a las autoridades y cargos públicos de la Generalitat su deber, ya expresado en la providencia del pasado 7 de septiembre, de **"impedir o paralizar cualquier iniciativa que pudiera suponer ignorar o eludir el fallo de esta sentencia"**, que tiene "plenos efectos frente a todos (art. 164.1 y 38.1 CE)".

Madrid, 17 de octubre de 2017