El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5829-2014, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 3 a 39; las disposiciones transitorias primera y segunda; y la disposición final primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. Han comparecido y formulado

alegaciones, la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña, representados por sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal Constitucional el día 29 de septiembre de 2014, completado con el escrito de corrección de error material aportado ese mismo día, la Abogacía del Estado, en nombre y representación del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos integrantes del Título II (arts. 3 a 39); las disposiciones transitorias primera y segunda; y la disposición final primera, en lo que resulta de aplicación a dicho Título II, de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. En el propio escrito de interposición, el Abogado del Estado hizo expresa invocación del art. 161.2 CE, a fin de que se produjese la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

Los motivos del recurso son los que, sucintamente, se recogen a continuación.

Comienza exponiendo el Abogado del Estado que su escrito de impugnación se divide en dos partes, la primera de las cuales aborda la inconstitucionalidad de la regulación de las consultas no referendarias en el ámbito autonómico, por vulneración de las competencias exclusivas del Estado en materia de regulación y autorización de consultas referendarias, así como de la reserva de ley orgánica en materia de referéndum. En la segunda parte se promueve la inconstitucionalidad de los preceptos que específicamente incurren en contradicción con la legislación básica estatal en materia de consultas populares locales.

En el primero de los ámbitos señalados, afirma que el Título II de la Ley impugnada contiene una regulación de la figura del referéndum, aunque intente encubrirla mediante el uso de fórmulas, redacciones o definiciones, que procuran formalmente evitar su identificación con lo que en realidad es una llamada al cuerpo electoral mediante el uso de una administración materialmente electoral y con un procedimiento que es asimismo electoral, por lo que la institución regulada es un auténtico referéndum, con independencia del *nomen iuris* utilizado. Entiende que el objetivo último de la Ley impugnada es dotar de

cobertura jurídica a la convocatoria de un referéndum sobre la independencia de Cataluña, como se deduce de forma explícita del contexto jurídico y político en el que se aprobó, de los antecedentes históricos de la norma, de su tramitación parlamentaria y de la propia promulgación del Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de una consulta cuya pregunta versa sobre si Cataluña ha de ser Estado independiente.

El escrito de interposición analiza a continuación la competencia del Estado en materia de consultas referendarias, que encuentra fundamento en el art. 149.1.1ª CE, en conexión con el art. 23.1 CE, que reconoce el derecho fundamental de participación directa en los asuntos públicos; en el art. 149.1.18ª CE, en virtud del cual corresponde al Estado la regulación de las bases del régimen jurídico de la Administración electoral y la regulación de las bases del régimen jurídico de la Administración local, bajo cuyo amparo compete al Estado la regulación de las consultas populares municipales; en el art. 149.1.32ª CE, en cuya virtud corresponde al Estado la decisión de autorización de cualquier consulta popular por vía de referéndum, siendo una competencia que no se limita a la autorización estatal para la convocatoria sino que "ha de extenderse a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación" (STC 31/2010, de 28 de junio), lo que incluye la previa habilitación o previsión abstracta del tipo, figura o modalidad referendaria efectuada por las Cortes Generales, precisamente en la Ley Orgánica a que se refiere el art. 92.3 CE, por lo que en ningún caso puede hablarse de la existencia de competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat de una consulta mediante votación de carácter referendario.

Por otra parte -añade el escrito-, el art. 81.1 CE establece una reserva de ley orgánica en relación con determinadas materias, entre las que se incluyen: a) el desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, lo que implica la regulación del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, en este caso, el derecho de participación directa consagrado en el art. 23.1 CE, mediante la institución del referéndum; la reserva comprende también el derecho fundamental a la intimidad personal, consagrado en el art. 18 CE, que abarca, asimismo, la regulación de la protección de datos de carácter personal; b) la regulación del régimen electoral general, que se concreta en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG); c) y las demás materias contempladas en la Constitución, previsión genérica que se plasma en el art. 92.3 CE, que

remite a un ley orgánica la regulación de las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución; previsión que se materializó en la aprobación de la antes citada Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero.

Por lo que se refiere a las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en esta materia, afirma la representación estatal que se limitan a las consultas de naturaleza no referendaria. Así se deriva de lo dispuesto en el art. 122 EAC que, conforme a lo señalado en la STC 31/2010, de 28 de junio, en ningún caso atribuye a la Generalitat competencias en materia de establecimiento y regulación de referendos. Expone que la competencia plasmada en el art. 122 EAC no ampara ni comprende la regulación o convocatoria de consultas que, aunque no se denominen referendarias o se aparten formalmente de la regulación del referendo, sean, como en este caso, material y auténticamente un referéndum. En este sentido, añade que la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, ha creado un nuevo modelo de consultas populares que se identifica con el referendo, aunque pretenda huir de esta categoría jurídica mediante una extensión inconstitucional del inciso "otros instrumentos de participación", que vulnera las competencias del Estado.

Aborda a continuación el escrito del recurso las características esenciales de la institución del referéndum, a la luz de la STC 103/2008, de 11 de septiembre, en los siguientes términos:

a) Implica una consulta, pues, mediante el referendo, el cuerpo electoral se manifiesta sobre un asunto de especial transcendencia, previo llamamiento del poder público, que reclama su parecer.

b) Su objeto ha de versar sobre decisiones políticas de especial transcendencia. Esta importancia, relevancia o transcendencia de la cuestión objeto del referéndum es la causa y razón de su sometimiento a la decisión de "todos los ciudadanos" (art. 92 CE), de modo que implica el llamamiento al pueblo español como titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE) mediante el ejercicio del derecho de participación política consagrado en el art. 23.1 CE.

c) El cuerpo electoral no se identifica exactamente con el poder soberano (STC 12/2008, de 29 de enero) sino con el conjunto de ciudadanos que, expresando la voluntad del poder

soberano, están llamados a participar en los asuntos públicos mediante la elección de representantes políticos o, directamente, a través de la institución del referéndum.

d) Se precisa un procedimiento electoral que, mediante una concatenación de trámites y la intervención de una organización administrativa electoral que dote de garantías al procedimiento, finaliza con la proclamación de un resultado. Conforme a lo señalado en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, este requisito procedimental se manifiesta en tres aspectos: la elaboración y gestión de un censo electoral, que comprende a los ciudadanos que reúnen los requisitos para ejercer el derecho al sufragio; la organización administrativa que vele por el correcto desenvolvimiento del proceso electoral y lo dote de garantías jurídicas de veracidad y autenticidad; y el establecimiento de un sistema de garantías jurisdiccionales específicas, que no comprende sólo la intervención de órganos integrados en el Poder Judicial, sino también la función revisora de la legalidad de la actuación de otros órganos integrados en la Administración electoral.

A continuación, el recurso de inconstitucionalidad realiza una extensa serie de consideraciones generales sobre el contexto en el que ha aprobado la Ley impugnada, examinando sus antecedentes históricos, su tramitación parlamentaria y las normas promulgadas con posterioridad a su aprobación.

Tras ello, al hilo de exponer el contenido de la generalidad de los preceptos impugnados, se reitera su inconstitucionalidad en la medida en que se menoscaban las competencias del Estado en la materia. Pero también se contienen en el escrito del recurso censuras materiales o sustantivas contra determinados preceptos integrados, todos ellos, en el Título II de la Ley. Tales impugnaciones por razones no competenciales son: a) El art. 12 CE (mayoría de edad de los españoles a los dieciocho años) habría sido infringido, en relación con las normas que lo desarrollan en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General, por los preceptos que en el art. 5.1 de la Ley determinan que "*pueden ser llamados*" a participar en estas consultas los mayores de dieciséis años; b) el art. 13.2 CE atribuye sólo a los españoles los derechos reconocidos por el art. 23 de la propia Norma fundamental, con la única y condicionada salvedad en orden al derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, y que habría sido vulnerado, en consecuencia, por las reglas que en el mentado art. 5.1 consideran "personas legitimadas" para votar en estas consultas a nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de

terceros Estados [apartados b) y c) del repetido art. 5.1]; c) el art. 18.4 CE podría considerarse infringido, en relación con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, por el art. 6 de la Ley (Registro de participación en consultas populares no referendarias), en la medida en que su apartado 3 no exige el consentimiento del interesado para la comunicación de sus datos al referido Registro por aquellos otros de los que se nutre (apartado 2 del mismo art. 6: Registro de Población de Cataluña, Registro de catalanes y catalanas en el exterior y "otros instrumentos registrales"); d) se argumenta por referencia al art. 68.5 EAC y en contra de lo prevenido en el art. 12.3, con arreglo al cual "una vez firmado el decreto de convocatoria de la consulta, las instituciones convocantes deben abrir un período de difusión institucional (…)". Entiende el Abogado del Estado que tal previsión legal es contraria al citado art. 68.5 EAC, en cuanto que el precepto impugnado está "previendo un efecto jurídico de la convocatoria aún antes de su publicación".

Con un alcance general se destaca la concurrencia de un fraude a la Constitución, en la medida en que la Ley impugnada tiene como única y exclusiva finalidad habilitar la convocatoria por la Generalitat de una consulta referendaria, asumiendo competencias exclusivas del Estado y quebrantando las garantías constitucionales, tal como se deduce de la propia configuración de la Ley y se refuerza con el análisis de los antecedentes normativos y su tramitación parlamentaria.

La segunda parte del recurso de inconstitucionalidad presentado por la Abogacía del Estado está dirigida a sostener la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley autonómica referidos a las consultas populares locales (arts. 3.2, en el inciso relativo a los entes locales, 4.3, 10, 12 y 38), por su contradicción con la legislación orgánica y básica estatal en aquella materia, recogidas en la disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, y en el art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

La Abogacía del Estado cifra en tres puntos el apartamiento de la normativa autonómica respecto de la estatal: a) No se contempla que el acuerdo municipal de convocatoria de la consulta sea adoptado por mayoría absoluta del Pleno; b) tampoco se prevé que la convocatoria esté precedida de la autorización del Gobierno de la Nación; c) se regulan consultas populares de ámbito supramunicipal, desconocidas en la legislación estatal.

Para el Abogado del Estado, del juego del art. 149.l.lª CE en relación con el art. 23.1 CE y del art. 149.1.18ª CE (que atribuye competencia exclusiva del Estado sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas) se deriva un contenido en esta materia que debe ser uniforme y mínimo en toda España, de modo que, al no ser así en el presente caso, se produce una vulneración mediata de la Constitución.

Tras lo anterior, se reitera en el recurso que la Ley 10/2014 entraña un supuesto de "fraude a la Constitución", pues tal Ley habría sido concebida, tramitada y planificada como cauce jurídico para habilitar una verdadera consulta referendaria sobre la independencia de Cataluña, alterando la denominación o elementos accidentales del referéndum, para eludir su declaración de inconstitucionalidad. A tal fin, se añade, la Ley utiliza la cobertura de la propia Constitución y la interpretación que de sus preceptos hace la jurisprudencia constitucional para perseguir un resultado contrario a ella.

Por último, el escrito de interposición concluye con una referencia a los arts. 42, 43 y 44 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, considerando que los términos literales de su redacción no permiten apreciar vicio de inconstitucionalidad inmediato, sin perjuicio de los procedimientos que pudieran llegar a promoverse ante este Tribunal Constitucional si se convocasen procesos de participación ciudadana que, invocando la cobertura legal del Título III de la Ley, alterasen la estructura con que los mismos se definen en la misma, llamando al pueblo de Cataluña al sufragio. Se añade que constituye ésta una cuestión que deberá valorarse en función de las circunstancias del supuesto concreto y sustanciarse, llegado el caso, a través de procedimientos distintos al del recurso de inconstitucionalidad.

2. A propuesta de la Sección Tercera, el Pleno del Tribunal acordó, por providencia de 29 de septiembre de 2014, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Parlamento de Cataluña y al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo, se acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE y, de conformidad con dicho artículo, suspender los preceptos impugnados (desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y desde

su publicación en el "Boletín Oficial del Estado" para los terceros), y cuantos actos o resoluciones hubieran podido dictarse en aplicación de los mismos, así como comunicar la providencia a los Presidentes del Parlamento de Cataluña y del Gobierno de la Generalitat. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya".

3. En sendos escritos registrados los días 1 y 2 de octubre de 2014, los Abogados de la Generalitat y el Letrado del Parlamento de Cataluña se personaron en el procedimiento y solicitaron el inmediato levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados. El Pleno, en providencia de 8 de octubre, acordó oír al Abogado del Estado, para que en plazo de cinco días expusiera lo que estimara procedente sobre dicha solicitud, lo que llevó a cabo en escrito presentado el 16 de octubre, en el que pidió el mantenimiento de la suspensión hasta la publicación de la sentencia que ponga fin al presente proceso.

4. El 7 de octubre de 2014, la representación procesal del Parlamento de Cataluña promovió un incidente de recusación del Excmo. Sr. Presidente del Tribunal y del Excmo. Sr. Magistrado don Pedro González-Trevijano Sánchez. Ambas recusaciones fueran inadmitidas a trámite por los AATC 237/2014, de 9 de octubre, y 238/2014, de 9 de octubre, respectivamente.

5. En fechas 6 y 10 de octubre, el Abogado del Estado planteó incidente de ejecución de la providencia de 29 de septiembre de 2014, en relación con el Decreto de la Presidencia de la Generalitat de Cataluña 132/2014, de 2 de octubre, de nombramiento de los miembros de la Comisión de Control de las consultas populares no referendarias; y asimismo respecto del Decreto 133/2014, de 6 de octubre, de nombramiento de los miembros de las Comisiones de seguimiento de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña.

6 El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el 8 de octubre de 2014, comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión del día anterior, había acordado la personación en este procedimiento y su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El mismo 8 de octubre de 2014 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración a los mismos efectos.

7. Los Abogados de la Generalitat de Cataluña presentaron su escrito de alegaciones el 10 de octubre de 2014, solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad. A su juicio, la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, ha venido a subsanar la ausencia de regulación legal de instrumentos de consulta en el ámbito de Cataluña, con la finalidad de instrumentar cauces de participación a través de los cuales los ciudadanos de Cataluña pueden expresar sus opiniones y aspiraciones políticas sobre aquellos aspectos de la vida pública que puedan tener transcendencia para las políticas públicas de la Generalitat o de los entes locales, siempre en consonancia con los arts. 9.2 CE, y 29.6 y 122 EAC. Se aduce que, aunque no cabe negar que la Ley ha establecido la posibilidad de ofrecer un marco legal en el que pueda realizarse la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña, que se ha convocado mediante el Decreto 129/2014, ello no permite calificarla como ley singular o de caso único, por lo que su enjuiciamiento ha de llevarse a cabo mediante un puro control de naturaleza abstracta, al margen de cualquier posible aplicación de la misma.

En opinión de los Abogados de la Generalitat, la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, ha resultado manifiestamente insuficiente desde un principio, por lo que no puede sorprender que con la Ley objeto de este recurso se ponga remedio a la ausencia de instrumentos de consulta en el ámbito de Cataluña. Consideran que es preciso abordar medidas legislativas dirigidas a superar la crisis de representatividad que afecta al funcionamiento de la democracia en España; medidas que, como la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, ofrezcan instrumentos de participación ciudadana a través de los cuales se proceda a integrar aquellas aspiraciones que permitan que el sistema de representación política pueda recuperar nuevos índices de legitimidad. Se cita, en este contexto, un conjunto de reformas y medidas de democracia participativa adoptadas en el seno de la Unión Europea, entre las que se incluyen el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (Comisión Europea, 2001) y las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa e incorporadas al vigente Tratado de la Unión Europea.

El escrito de demanda se refiere asimismo a la STC 42/2014, de 25 de marzo, afirmando que en la misma se admite la legitimidad del “derecho a decidir”, como libre expresión de aspiraciones políticas aunque contrarias al tenor actual de la Constitución, como las plasmadas en la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, que propugnan el desarrollo de un proceso en el que se llama a participar activamente a todos los ciudadanos de

Cataluña. De esta suerte, se añade, la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, instrumenta un procedimiento de consultas populares que puede servir, entre otros, a ese objeto.

A juicio de los Abogados de la Generalitat, el Título II de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, no regula el referéndum, sino consultas no referendarias, que tienen por finalidad conocer las opiniones de la población sobre las cuestiones sometidas a consulta y cuyos resultados no tienen eficacia jurídica vinculante. Su pretensión es dar efectividad al principio democrático enunciado en el art. 1.1 CE y al mandato contenido en el art. 9.2 CE, en coherencia con el objetivo fijado en el Preámbulo de la Constitución, de establecer una sociedad democrática avanzada. En este contexto, la Ley parte, en primer lugar, de un concepto de consulta popular no referendaria, como manifestación pura de la opinión de la ciudadanía, exenta de toda eficacia jurídica decisoria sobre el objeto consultado (art. 8); y, en segundo lugar, la votación se configura como técnica instrumental para la manifestación de la opinión o posición política, en modo alguno asimilable a la votación electoral ni a la votación en referéndum, lo que sitúa esta modalidad de participación en la esfera de la libertad ideológica y de expresión, fuera pues del núcleo del derecho fundamental de participación política.

Se añade de esta suerte que si bien se produce una llamada o convocatoria a los ciudadanos desde un poder público, ni el sujeto consultado, ni el procedimiento y garantías seguidas, coinciden con las características de un referéndum. La especial transcendencia política del objeto sobre el que se produce una consulta no basta por sí sola tampoco para determinar que la misma sea un referéndum. Se sostiene así que el art. 92.1 CE no impide que, en relación con cuestiones de especial transcendencia política, no puedan utilizarse otras vías, procedimientos o instrumentos de consulta de la opinión de los ciudadanos, porque la propia generalidad o indefinición de lo que en cada momento pueda ser una cuestión de especial transcendencia política, impide entender ese enunciado como una delimitación que garantice el mínimo de certeza requerido para su observancia.

Continúa señalando el escrito de alegaciones que el interés de una Comunidad Autónoma no se circunscribe al estricto ámbito de sus competencias; y, toda vez que, entre otras potestades, el Parlamento de Cataluña dispone de la iniciativa legislativa ante las Cortes, el ámbito de las cuestiones sobre las que se puede consultar la opinión de sus ciudadanos ha de extenderse hasta cuantas puedan ser objeto de esas iniciativas y tengan

un punto de conexión con intereses propios de esa Comunidad Autónoma. Añaden los Abogados de la Generalitat que el sujeto llamado a consulta no es tampoco el cuerpo electoral, pues la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, no determina un único sujeto a quien puedan formularse las consultas, sino que habilita su determinación, en cada caso, al decreto de convocatoria, siempre dentro de unos grupos definidos que no se corresponden con el cuerpo electoral, pues no coinciden con el colectivo de ninguno de los censos electorales que sirven para la celebración de elecciones. La regulación procedimental recogida en la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, tampoco equivale a la propia de los referéndums, puesto que no se lleva a cabo por el procedimiento electoral ni mediante la elaboración y gestión del censo electoral, ni con la organización administrativa que vele por el correcto desenvolvimiento y garantías del proceso electoral, ni cuenta con un sistema de garantías jurisdiccionales específicas.

Para los Abogados de la Generalitat, la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, tampoco lesiona las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1.32ª CE, pues constituye un legítimo ejercicio de la competencia asumida por la Generalitat en el art. 122 EAC; tampoco vulnera la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, en cuanto no cabe apreciar en este procedimiento un ejercicio de la participación residenciable en el derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE, pues no se formula un llamamiento directo al titular de la soberanía, ni la participación comporta el ejercicio del poder político, sino la mera expresión de opiniones y aspiraciones políticas, sin eficacia jurídica vinculante; y tampoco se produce una infracción de los arts. 166 a 169 CE, puesto que la norma no se inmiscuye en los procedimientos de reforma constitucional.

Se rechaza a continuación la impugnación de los arts. 3.2, inciso relativo a los entes locales, 4.3, 10, 12 y 38 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, por considerar que las consultas populares no referendarias de carácter local, tanto de ámbito municipal como supramunicipal, se hallan amparadas en las competencias exclusivas que los arts. 122 y 160 EAC atribuyen a la Generalitat en materia de consultas populares y de régimen local. La limitación de la reserva de ley orgánica establecida en el art. 92.3 CE a las modalidades de referéndum previstas en la Constitución, derivada de la propia literalidad del precepto constitucional, permite concluir que no sólo se hallan exentas de la reserva de ley orgánica las consultas populares de ámbito municipal, sino también las consultas populares de ámbito autonómico y las restantes consultas de ámbito local (comarcal, provincial, etc.)

que el legislador ordinario estime conveniente establecer para facilitar la participación ciudadana. Ello no significa no obstante que el legislador ordinario tenga una libertad absoluta para la regulación de las consultas populares autonómicas y locales, ya que se halla sujeto a las prescripciones constitucionales y a las que derivan del bloque de la constitucionalidad, por lo que se deberán, en todo caso, distinguir los supuestos en que, por tener naturaleza referendaria, su celebración requiere inexcusablemente la autorización del Estado, y aquellos otros que carecen de dicha naturaleza, como es el caso de las consultas no referendarias de ámbito autonómico y local reguladas en la Ley 10/2014, de 26 de septiembre.

Las consultas populares de ámbito local son, se añade, consultas destinadas a articular voluntades particulares o colectivas, pero no generales, mediante las que se pretende conocer la opinión de la población respecto de cualquier aspecto de la vida pública, dentro del ámbito competencial de la Generalitat de Cataluña y de los entes locales. Dado que la autorización estatal prevista en el art. 149.1.32ª CE y en el art. 2 LOMR se limita a las consultas populares por la vía de referéndum, los preceptos impugnados no vulneran el art. 149.1.32ª CE.

La demanda rechaza también que las mencionadas consultas populares de ámbito local entren en conflicto con la disposición adicional de la LOMR y el art. 71 LBRL, considerando que la exclusión de dichas consultas populares del ámbito de aplicación de la primera, y su expresa remisión a la regulación que de ellas establezca la legislación de régimen local, pone de relieve que el propio legislador orgánico descarta que tales consultas constituyan instrumentos de democracia directa, teniendo, por el contrario, la condición de cauces de participación ciudadana que los poderes públicos tienen el mandato constitucional de fomentar (arts. 9.2 y 48 CE). La remisión a la legislación de régimen local que efectúa la LOMR no puede interpretarse más que como la ratificación de que la reserva de ley orgánica del art. 92.3 CE se limita a las modalidades de referéndum previstas por la propia Constitución, correspondiendo al legislador ordinario competente en cada caso determinar las modalidades de consultas populares, tanto locales como autonómicas, que crea oportuno implantar, con respeto en todo caso a la autorización del Estado prevista en el art. 149.1.32ª CE, cuando se trate de consultas populares por vía de referéndum, sin que, por tanto, pueda entenderse que la disposición adicional de la LOMR

haya hecho extensiva la exigencia de la autorización estatal a las consultas populares de ámbito municipal que carecen de naturaleza referendaria.

En cuanto a la alegada infracción del art. 71 LBRL, considera el escrito que el precepto básico estatal no regula con carácter general las modalidades de consultas populares de ámbito local, sino únicamente las de ámbito municipal y, además, exclusivamente aquellas que, por tener carácter referendario, exigen la autorización del Estado, por lo que los requisitos fijados en el citado precepto no son aplicables a los supuestos de las consultas populares no referendarias de ámbito local.

Se efectúa a continuación una referencia explícita al Registro de participación en consultas populares, creado por el art. 6 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, rechazando la caracterización del mismo como censo electoral, por entender que forma parte de una estructura administrativa electoral que constituye un medio instrumental indispensable para el ejercicio de funciones propias en el ámbito de competencia de la Generalitat. Dicho Registro, se afirma, no infringe lo dispuesto en la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales ni vulnera el art. 18.4 CE, en cuanto se da debido cumplimiento al principio de reserva de ley que, además, conlleva la innecesariedad del consentimiento para el caso de comunicación de datos del Registro de Población de Catalunya; y, al tiempo, no altera ni amplia tampoco la finalidad de este último Registro ni el de catalanes en el exterior, cuando prevé la comunicación de los datos allí contenidos para la creación del Registro de participación en las consultas populares no referendarias.

Se añade, finalmente, que las dudas de constitucionalidad vertidas sobre los arts. 42, 43 y 44, en conexión con el art. 41, del Título III de la Ley 10/2014, carecen del soporte argumental exigido por el art. 85 LOTC.

8. El 15 de octubre de 2014 se registró en este Tribunal un escrito presentado por D. Xavier Narcís Guillem en la Agrupación de Secretarías de Juzgados de Paz, núm. 1, de les Borges Blanques, en el que solicitó que se le tuviera por comparecido y parte adherida en el presente procedimiento. En providencia de 15 de octubre, el Pleno acordó no haber lugar a dicha solicitud, al no estar legitimado como parte, de conformidad con los arts. 162.1 CE y 32 LOTC.

El 5 de noviembre de 2014 se recibió por el mismo cauce otro escrito mediante el que el Sr. Narcís Guillem recurría en súplica la anterior resolución, siendo inadmitido el recurso por providencia de 18 de noviembre de 2014, al haber sido interpuesto fuera del plazo de tres días fijado por el art. 93.2 LOTC.

9. El 17 de octubre de 2014 se registró el escrito de alegaciones formulado por el Letrado mayor del Parlamento de Cataluña, en el que solicita la desestimación del recurso en base a los argumentos que sintéticamente se exponen a continuación.

Comienza señalando que el Título II de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, no viene a regular el llamado derecho a decidir, sino a establecer un marco legal general para realizar consultas no referendarias sobre cualquier asunto de interés público. Entiende que el escrito de la Abogacía del Estado argumenta incorrectamente a partir de elementos extrajurídicos producidos en el contexto político de preparación y tramitación de la Ley que no pueden servir como criterio determinante del juicio de constitucionalidad de la norma, pues la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, no es una ley singular *ad hoc*, aprobada sólo para realizar una consulta concreta.

En opinión del Letrado autonómico, la Ley responde a una voluntad del legislador de desarrollar el art. 122 EAC, en coherencia con lo dispuesto en la Ley 4/2010, de consultas populares por vía de referéndum, afrontando el tratamiento legal de la participación ciudadana de forma global, diferenciando claramente el régimen jurídico específico del referéndum (Ley 4/2010) del de las consultas populares no referendarias (Ley 10/2014). Añade que la Ley impugnada desarrolla así el mandato constitucional y estatutario de promover la participación ciudadana, pero no el art. 23.1 CE, pues la participación no se articula sobre el derecho de voto, que es la esencia de aquel derecho fundamental; y, al tiempo, la circunstancia de que el art. 3.1 contemple que la opinión se manifiesta “mediante votación” no puede asimilarse al ejercicio del derecho de voto, debiendo entenderse este en un sentido instrumental no sustantivo. Añade que la convocatoria y el procedimiento de realización de las consultas no referendarias no es un proceso “electoral”, con las características y garantías propias de éstos, y que la Ley no reserva o limita estas consultas a decisiones políticas de transcendencia especial que conecten con la idea de participación política (arts. 23.1 y 92.1 CE) asimismo sino que alude a opinar sobre “actuaciones, decisiones o políticas públicas”. Sostiene que de la doctrina constitucional se

desprende que el referéndum es un instrumento reservado a la participación política, pero no necesariamente que una cuestión de naturaleza y alcance político quede sustraída a otras vías participativas, cuando éstas no pretenden obtener los efectos solemnes propios de un referéndum.

Afirma también en su escrito de alegaciones que no se puede partir de una *vis atractiva* de la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, pues dicha reserva no debe absorber íntegramente la regulación del derecho fundamental, ya que si fuera así no cabría ninguna regulación autonómica de desarrollo del art. 23.1 CE, en clara contradicción con lo que ocurre en la realidad, pues las Comunidades Autónomas pueden aprobar su legislación electoral, que se basa en el derecho del art. 23.1 CE, y así lo han hecho respetando los principios generales o básicos establecidos en la LOREG. Considera, por ello, que este esquema debería ser válido en el caso de los referéndums de ámbito autonómico, admitiendo una capacidad legislativa autonómica, dejando a salvo la competencia del art. 149.1.32ª CE y respetando los principios básicos de la legislación estatal sobre referéndums. A juicio del Letrado, el art. 122 EAC es un precepto abierto que permite al legislador regular las modalidades de consultas expresamente mencionadas, pero también cualquier otra forma de consulta popular, dejando al legislador un amplio margen de configuración e innovación legal, en el que cabe la regulación contenida en el Título II de la Ley impugnada. La referencia del art. 1 de la Ley al "ámbito competencial" es así perfectamente constitucional, puesto que coincide con la expresión que utiliza el art. 122 EAC.

El Letrado del Parlamento catalán sostiene también que el art. 8 de la Ley circunscribe los efectos de la consulta a "conocer la opinión" sobre la cuestión sometida a consulta, sin carácter vinculante, y preservando un amplio margen de decisión política, ya que sólo obliga a la autoridad convocante a "pronunciarse" sobre la incidencia de la consulta en la actuación pública que ha sido objeto de la misma. Ello permitiría entender que el formato que se diseña puede ser concebido como un derecho de participación de nueva creación y regulación, desde la perspectiva del derecho fundamental del art. 20 CE, entendido como el derecho a expresar opiniones por medio de "la escritura o cualquier otro medio de reproducción", que incluye también el derecho a expresarlas mediante votación.

En lo que respecta al objeto sobre el que pueden versar las consultas no referendarias, considera que no se desprende de forma clara e inequívoca de la Constitución ni de la LORM que los ciudadanos no puedan ser preguntados sobre cuestiones de relevancia política por otros medios, siempre que no pretendan conseguirse los efectos propios de un referéndum. El uso del término potestativo "podrán" en el art. 92.1 CE avala -a su juicio- la lectura flexible que se propone.

Señala a continuación que todo proceso de participación debe contar con un sistema de garantías, sin que ello sea monopolio del referéndum. En el caso de la Ley catalana no cabe apelar al concepto de "cuerpo electoral", porque de los arts. 3.3 y 5 no se desprende esa identidad de sujeto, dado que las consultas pueden ser generales o sectoriales, y las personas legitimadas no han de coincidir siempre con los titulares del derecho de sufragio, siendo las convocatorias concretas de cada consulta las que han de determinar quiénes puedan participar en las mismas. Y en cuanto al procedimiento, no se pretende fijar una regulación electoral, sino una específica para las consultas, dentro del marco de configuración de que dispone el legislador. La previsión de un Registro de participación es un elemento de garantía imprescindible en cualquier proceso participativo, pero eso no le convierte, sin más, en un censo electoral; asimismo la cesión de datos que se contempla, entra dentro del ámbito permitido por la Ley 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. En esta misma línea, el sistema de garantías no contempla organismos electorales, ni se incorporan miembros del Poder judicial, ni existe tampoco un recurso contencioso-electoral como sistema de control judicial especial, sino un régimen de control ordinario de los actos administrativos. El principio de voluntariedad en la composición de las mesas de consultas o la ausencia de un régimen sancionador demostrarían la existencia de diferencias adicionales con la institución del referéndum.

El escrito viene a continuación a insistir en la idea de que no hay nada en la Ley impugnada que permita concluir que las consultas populares no referendarias que contempla superen los límites fijados en la STC 42/2014, de 25 de marzo, pues la posibilidad de realizar una consulta previa y no referendaria para conocer la opinión de los ciudadanos y comprobar si existe una mayoría social favorable al cambio de estatuto constitucional, tiene cabida en el marco de la citada Sentencia, siempre que esa consulta no pretenda ser un referéndum unilateral de autodeterminación, ni obviar los procesos de reforma constitucional.

El escrito de alegaciones del Parlamento catalán se refiere, por último, a la regulación de las consultas populares no referendarias de ámbito local, afirmando que la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, está creando una figura nueva y distinta de participación, que no tiene las características propias del referéndum y que no altera ni modifica la regulación de las consultas municipales referendarias, que serían las previstas en la disposición adicional de la LORM y en el art. 71 LBRL. Y lo mismo puede decirse, se añade, respecto de las consultas supramunicipales, pues la circunstancia de que no estén previstas en la legislación básica de régimen local no constituye argumento válido, dado que estamos ante una modalidad de consulta distinta a la de la citada legislación básica, por lo que la exclusividad competencial de la Generalitat que establece el art. 122 EAC puede desplegar plenos efectos, sin que la regulación relativa a estas consultas infrinja ninguna competencia básica estatal.

10. El 27 de octubre de 2014 los Abogados de la Generalitat presentaron un conjunto de documentos, referidos a acuerdos adoptados por distintas entidades locales de Cataluña, en los que, mediante fórmulas diversas, se manifiesta el apoyo a la celebración de la consulta convocada por Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, del Presidente de la Generalitat.

11. Por providencia de 25 de febrero de 2015, se señaló para el día de hoy la deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por la Abogacía del Estado en nombre del Presidente del Gobierno de la Nación, contiene la pretensión de que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos integrantes del Título II (arts. 3 a 39), las disposiciones transitorias primera y segunda, así como la disposición final primera, esta última en lo que resulta de aplicación a dicho Título II, de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

La Ley tiene por objeto, se afirma en su art. 1.1, "el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria de los mecanismos de las consultas populares no referendarias y otras formas y mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en el ámbito competencial de la Generalitat y las entidades locales".

De la mencionada Ley se impugna su Título II, rubricado "Consultas populares no referendarias", cuyo Capítulo I ("Disposiciones generales") define el concepto de "consulta popular no referendaria" y sus modalidades (art. 3), determina las formas en que pueden promoverse tales consultas (art. 4) y las personas que pueden ser llamadas a participar en ellas (art. 5), crea y regula el "Registro de participación en consultas populares no referendarias" (art. 6) y el Registro de consultas populares (art. 7), establece los efectos de estas (art. 8) y limita su número máximo anual (art. 9).

El Capítulo II ("Procedimiento de las consultas populares no referendarias") regula la convocatoria de la consulta (arts. 10 a 12), el sistema de garantías (arts. 13 a 20), la campaña previa a la consulta (arts. 21 y 22), las normas de voto (arts. 23 a 28) y las reglas especiales para las consultas sectoriales (art. 29).

El Capítulo III ("Reglas especiales para las consultas populares no referendarias de iniciativa ciudadana") prevé que este tipo de consultas puedan ser promovidas por personas físicas o jurídicas (art. 30) integradas en una Comisión promotora (art. 31), determina la forma en que debe plantearse la solicitud de iniciativa, su contenido y las causas de inadmisibilidad (art. 32), delimita el ámbito al que puede extenderse la iniciativa (art. 33), aclara que sus firmantes pueden ser personas llamadas a participar en ella (art. 34), exige un número mínimo de firmas de apoyo (art. 35), regula su recogida (art. 36) así como su recuento y validación (art. 37), dispone que el órgano competente debe convocar la consulta si las firmas validadas alcanzasen el número mínimo establecido (art. 38) y define los periodos en que no se pueden promover ni celebrar consultas populares no referendarias de iniciativa ciudadana (art. 39).

Son también objeto de impugnación las disposiciones transitorias primera (sobre comunicación previa al Registro de participación en consultas populares no referendarias) y segunda (sobre nombramiento de los miembros de la Comisión de Control y régimen

transitorio aplicable hasta su constitución), así como la disposición final primera (sobre autorización al Gobierno de la Generalitat para el desarrollo reglamentario de la Ley), en lo que resulta aplicable al Título II.

2. La Abogacía del Estado sostiene que, bajo la denominación de "consultas populares no referendarias", los preceptos impugnados contienen la regulación sistemática y completa de un referendo, para lo cual el legislador autonómico carece de competencia, contraviniendo así el art. 149.1.1ª, 18ª y 32ª, al tiempo que se infringe la reserva de ley orgánica comprendida en el art. 81.1 CE en relación con los arts. 23.1 y 92.3 CE, así como el contenido del art. 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), en la interpretación que del mismo ha realizado este Tribunal en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69.

En el escrito de recurso se aduce también la inconstitucionalidad de los arts. 3.2, en su inciso relativo a los entes locales, 4.3, 10, 12 y 38 de la Ley, por estimar que, añadidamente, contradicen tanto la legislación orgánica como la legislación básica estatal en materia de consultas populares locales, integrada por la disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum (LORM) y el art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), respectivamente.

Junto a estas denuncias de inconstitucionalidad, que presentan en común pretender la defensa del régimen de distribución de competencias que dimana del bloque de la constitucionalidad, se añaden otras, apuntadas en el desarrollo argumental de la demanda, y que atienden al contenido material de algunos preceptos [arts. 5.1.a), b) y c), 6.3 y 12.3 de la Ley autonómica] por su contradicción con los arts. 12, 13.2 y 18.4 CE, y 68.5 EAC.

Las representaciones procesales del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña rebaten el anterior planteamiento, afirmando que la participación popular que la Ley regula no entronca con el derecho fundamental *ex* art. 23.1 CE, pues limita su contenido a las consultas populares no referendarias que se realicen en el ámbito de Cataluña en cumplimiento de las previsiones contenidas en el art. 9.2 CE y en los arts. 29.1 y 6, 43 y 122 EAC, con una finalidad puramente orientada al mejor conocimiento de la opinión de los ciudadanos en asuntos conectados con los intereses propios de la

Comunidad Autónoma, por lo que no se produce la vulneración de las competencias estatales invocadas. Se sostiene, asimismo, que el resultado de las consultas no es vinculante y que, en todo caso, la regulación que de ellas hacen las normas impugnadas difiere significativamente de la que, conforme a la jurisprudencia constitucional, sería propia de las consultas populares por vía de referéndum. Por otra parte, entienden que la regulación de las consultas populares locales, tanto de ámbito municipal como de carácter supramunicipal, encuentra amparo en las competencias exclusivas que los arts. 122 y 160 EAC atribuyen a la Generalitat en materia de consultas populares no referendarias y de régimen local.

3. Así concretado el objeto de este proceso y las posiciones de las partes, nuestro enjuiciamiento de la Ley autonómica impugnada debe estar precedido por una referencia a las formas de participación ciudadana en nuestro sistema político-constitucional (FFJJ 3 y 4), por el deslinde de la institución del referéndum como modalidad de "consulta popular" (FJ 5) y por el régimen de distribución competencial sobre la materia que se deriva del bloque de constitucionalidad (FJ 6).

El punto de partida para la comprensión del sentido y alcance de las consultas populares en nuestro ordenamiento constitucional se ubica en la consagración de España como un Estado democrático (art. 1.1 CE), en el que la Constitución reconoce a los ciudadanos el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE).

Cabe recordar, con la STC 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 2), que nuestra democracia constitucional garantiza, de manera muy amplia, la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo, decidiendo éstos, periódicamente, a través de las elecciones de representantes en las Cortes Generales (arts. 68 y 69 CE), en los Parlamentos autonómicos (art. 152.1 CE) y en los Ayuntamientos (art. 140 CE), acerca del destino político de la comunidad nacional en todas sus esferas, estatal, autonómica y local.

Junto a esta fórmula de la representación política, nuestra Constitución admite también, como cauce de conformación y expresión de la voluntad general, la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, en "aquellos supuestos en los que la toma de

decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía" (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3).

Ahora bien, de modo reiterado hemos destacado el carácter extraordinario de esta forma de participación ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico, pues "aun si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de Democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución, en el que priman los mecanismos de Democracia representativa sobre los de participación directa" (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3, con cita de la STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3)

Desde esta premisa, nuestra Constitución acoge algunos instrumentos característicos de la democracia directa, como el régimen del concejo abierto (art. 140 CE), la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE) y, bajo distintas modalidades, la institución del referéndum (art. 92.1 CE y demás supuestos que el propio Texto constitucional contempla, y a los que después se aludirá). Son, las citadas, modalidades de participación directa que entroncan con el art. 23.1 CE.

4. Pero, como se advierte en la STC 119/1995, de 17 de julio: "Es evidente que este entendimiento de la participación a que se refiere el art. 23.1 CE no agota las manifestaciones del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente. De hecho, el Texto constitucional es rico en este tipo de manifestaciones. En unos casos, se contiene un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos: así, el art. 9.2 C.E. contiene un mandato a los poderes públicos para que faciliten 'la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social', y el art. 48 establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural. En otros casos, el constituyente ha previsto formas de participación en ámbitos concretos, algunas de las cuales se convierten en verdaderos derechos subjetivos, bien *ex constitutione*, bien como consecuencia del posterior desarrollo por parte del legislador; es el caso del art. 27, que en sus apartados 5 y 7 se refiere a la participación en la programación en la enseñanza y en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos; del art. 105, según el cual la Ley

regulará la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas [apartado a)], y la garantía de la audiencia de los interesados en el procedimiento de producción de actos administrativos [apartado c)]; del art. 125, que prevé la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, y del art. 129, que en su apartado primero remite a la Ley el establecimiento de formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de determinados organismos públicos, y en su apartado segundo recoge un mandato a los poderes públicos para que promuevan eficazmente formas de participación en la empresa. Diversas fórmulas de participación -bien directamente, bien a través de órganos establecidos al efecto- se recogen también en los arts. 51, 52 y 131.2 de la Constitución" (FJ 4).

A estas previsiones del constituyente se suman todas aquellas fórmulas de participación ciudadana que instituya el legislador ordinario -estatal o autonómico- en el marco de sus competencias (así, cuando el art. 29.6 EAC dispone que "los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los Ayuntamientos, en materia de las competencias respectivas, en la forma y las condiciones que las leyes establecen"). Pero siempre, en el bien entendido sentido, de que no son expresiones del derecho de participación que garantiza el art. 23.1 CE, sino que obedecen a una *ratio* bien distinta. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en la democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 6).

5. Una vez trazada la distinción entre el derecho fundamental de participación política -directa o indirecta- reconocido en el art. 23.1 CE y las formas de mera participación ciudadana, es preciso proyectarla sobre la categoría de las denominadas "consultas populares".

La Constitución, al referirse en el art. 149.1.32ª a las "consultas populares por vía de referéndum" ha consentido la existencia de otras consultas populares que no fueran las referendarias, habiendo sido el legislador orgánico y estatutario el que las ha introducido en el bloque de constitucionalidad (en lo que aquí interesa, el art. 122 EAC, al conferir a la Generalitat competencia en materia de "encuestas, audiencias públicas, foros de

participación y cualquier otro instrumento de consulta popular"). Por tanto, bajo aquella denominación genérica debe comprenderse la existencia de dos instituciones de raíz diferente: el referéndum y las consultas no referendarias.

La primera es manifestación del derecho de participación política directa en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), mientras que las segundas, en cambio, lo son del mandato dirigido a los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 CE y concordantes).

Así las cosas, el Texto constitucional contempla diversos supuestos de referéndum como fórmula de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos: el referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia (art. 92.1), el referéndum para la ratificación de la iniciativa en el proceso autonómico (art. 151.1 CE), el referéndum de aprobación de los Estatutos de autonomía tramitados por la vía del art. 151 CE (art. 151.2 CE), el referéndum para su reforma (art. 152.2 CE), el referéndum de reforma constitucional (arts. 167.3 y 168.3 CE), o la ratificación de la iniciativa para una eventual incorporación de Navarra al régimen autonómico vasco (disposición transitoria cuarta CE). Por lo demás, es indudable que la previsión por el constituyente de estos concretos supuestos no agota el elenco de referendos admisibles en nuestro ordenamiento.

Llegados a este punto, resulta preciso identificar los rasgos que caracterizan la institución del referéndum, tarea que ha sido llevada a cabo en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, (cuya doctrina se reitera posteriormente en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69), en los siguientes términos:

> "El referéndum es, por tanto, una especie del género 'consulta popular' con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público, a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por

> parte de los ciudadanos, constituye el objeto del derecho fundamental recogido por la Constitución en el art. 23.1 (así, STC 119/1995, de 17 de julio). Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica 'por vía de referéndum' (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria" (FJ 2).
>
> Por el contrario, "[L]a circunstancia de que no sea jurídicamente vinculante resulta de todo punto irrelevante, pues es obvio que el referéndum no se define frente a otras consultas populares por el carácter vinculante de su resultado" (FJ 3).

Lo hasta aquí señalado permite extraer ya algunas consideraciones que han de servirnos para discernir si las consultas reguladas en la Ley autonómica impugnada participan de la naturaleza de los referendos:

a) El primero de sus rasgos definidores radica, pues, en que, a través del referéndum, se produce un llamamiento del poder público a la ciudadanía para ejercer el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE. El destinatario de la consulta es el conjunto de ciudadanos que tienen reconocido el derecho de sufragio activo en un determinado ámbito territorial o, lo que es lo mismo, el cuerpo electoral.

Ha quedado identificado de esta suerte el cuerpo electoral con el sujeto que expresa la voluntad del pueblo (SSTC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 69), sin perjuicio de que, como aclaramos en la STC 13/2009, de 19 de enero, FJ 16, "el cuerpo electoral no se confunde con el titular de la soberanía, esto es, con el pueblo español (art. 1.2 CE). Este cuerpo electoral está sometido a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), en tanto que el pueblo soberano es la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fundamento de la Constitución y del Ordenamiento".

Conviene advertir que, dado que el cuerpo electoral tiene una adscripción territorial y presenta la composición determinada por el ordenamiento, no existe un único cuerpo de electores, en la medida en que una misma persona podrá formar parte de diversos cuerpos electorales en función de constituir la colectividad de cada uno de los distintos ordenamientos estatal, autonómico o local.

De modo distinto, las consultas no referendarias recaban, en cambio, la opinión de cualquier colectivo (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69), por lo que articulan "voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral" (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2). Frente a las formas de participación política, en las que se interviene en cuanto ciudadano (*uti cives*), en las consultas populares no referendarias se participa a título individual (*uti singulus*) o como miembro de un colectivo, sea social, económico, cultural o de otra índole (*uti socius*).

b) Un segundo elemento ínsito en el concepto de referéndum estriba en que la opinión del cuerpo electoral se expresa por medio del sufragio emitido en el curso de un proceso electoral, a fin de que el resultado de la consulta pueda jurídicamente imputarse a la voluntad general de la correspondiente comunidad política y, de este modo, considerarse una genuina manifestación del derecho fundamental de participación política reconocido en el art. 23.1 CE.

No cabe olvidar que el derecho a participar directamente en los asuntos públicos, como todos los derechos que la Constitución establece, no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso. Lo contrario, lejos de satisfacer la exigencias de la soberanía popular, supondría la imposibilidad misma de la existencia del ordenamiento jurídico, a cuya obediencia todos -ciudadanos y poderes públicos- vienen constitucionalmente obligados (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2). Esa exigencia se encuentra implícitamente contenida en el art. 92.3 CE, al decir que una ley orgánica regulará las condiciones "y el procedimiento" de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución.

Por esta razón, el referéndum ha de realizarse de acuerdo con los procedimientos y con las garantías que permitan a los consultados expresar su opinión mediante votación, pues

sólo mediante el voto puede formarse la voluntad del cuerpo electoral (SSTC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10; y 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2). Solo a través del sufragio (y no por medio de otras fórmulas de exteriorización de la opinión, como el ejercicio del derecho de manifestación, la aportación de firmas, sondeos de opinión o encuestas, etc.) puede quedar acreditado que el resultado de la consulta sea la fidedigna expresión de la voluntad del cuerpo electoral, de modo que las exigencias del procedimiento de celebración de referéndum deben ser entendidas como medios orientados a un fin: garantizar la realidad y veracidad del juicio emitido por el cuerpo electoral.

6. Determinado, pues, que estamos ante un referéndum cuando el poder público convoca al conjunto de los ciudadanos de un ámbito territorial determinado para que ejerzan el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos emitiendo su opinión, vinculante o no, sobre una determinada cuestión, mediante votación y con las garantías propias de un proceso electoral, lo siguiente que nos corresponde abordar es el sistema de distribución de competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña, en esta materia.

Dicho régimen de distribución competencial deriva, en buena medida, del hecho de que las consultas populares por vía de referéndum son, como ha quedado expuesto, una manifestación del derecho fundamental de participación política recogido en el art. 23.1 CE, mientras que las consultas populares no referendarias, si bien son una expresión del fenómeno participativo, no se encuentran comprendidas dentro de las formas de participación a las que se refiere aquel precepto.

A) De entrada, el régimen jurídico del referéndum está sujeto a una reserva de ley orgánica, al disponer el art. 92.3 CE que “una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución”. Además, el referéndum, en cuanto implica el ejercicio del derecho fundamental reconocido por el art. 23.1 CE, está sujeto en su desarrollo a la reserva de ley orgánica prevista en el art. 81.1 del propio Texto constitucional. Concurren, por tanto, dos exigencias constitucionales de reserva de ley orgánica: una, genérica, vinculada al desarrollo de los derechos fundamentales; y, otra, específica, asociada a la institución del referéndum.

Por otra parte, la Constitución atribuye al Estado, como competencia exclusiva, la "autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum" (art. 149.1.32ª CE), competencia que, de conformidad con la jurisprudencia, "no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación" (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69).

La competencia que los mencionados preceptos constitucionales atribuyen al Estado para regular la institución del referéndum, cualquiera que sea la modalidad o ámbito territorial sobre el que se proyecte, ha sido ejercida mediante la aprobación de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum. En efecto, hemos dicho de esta Ley que "es la llamada por el art. 92.3 CE para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, siendo además la única Ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, añadida a la competencial del art. 149.1.32 CE: la genérica del art. 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE" (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 3).

No se regulan en esta Ley Orgánica otros supuestos de referéndum distintos de los contemplados en el Texto constitucional: en particular, no se mencionan otras consultas de ámbito autonómico que las previstas en los arts. 151 y 152 CE, mientras que su disposición adicional excluye del ámbito de aplicación de la Ley a las consultas municipales, remitiendo su disciplina a la legislación básica de régimen local (art. 71 LBRL), ámbito sobre el que también se proyecta el art. 149.1.18ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en relación con "las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas".

B) En lo que respecta a las competencias de las Comunidades Autónomas, la STC 103/2008, de 11 de septiembre, afirmó que "no cabe en nuestro ordenamiento constitucional, en materia de referéndum, ninguna competencia implícita, puesto que en un sistema, como el español, cuya regla general es la democracia representativa, solo pueden convocarse y celebrarse los referendos que expresamente estén previstos en las normas del Estado, incluidos los Estatutos de Autonomía, de conformidad con la Constitución" (FJ 3).

En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el art. 122 de su Estatuto de Autonomía dispone:

> "Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución".

En lo que ahora importa, el alcance de este precepto ha sido circunscrito por la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 69) a las consultas no referendarias.

En todo caso, el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para regular las consultas no referendarias está sujeto a determinados límites:

a) En primer lugar, queda fuera de la competencia autonómica formular consultas, aun no referendarias, que incidan sobre "sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos. El respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquéllos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines. No caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado, porque sobre todos está siempre, expresada en la decisión constituyente, la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político" (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4). Es patente, pues, que el parecer de la ciudadanía sobre tales cuestiones ha de encauzarse a través de los procedimientos constitucionales de reforma.

En relación con esta materia, este Tribunal ha dicho en la STC 42/2014, de 25 de marzo, que "[l]a Constitución no aborda ni puede abordar expresamente todos los problemas que se pueden suscitar en el orden constitucional, en particular los derivados de la voluntad de

una parte del Estado de alterar su estatus jurídico. Los problemas de esa índole no pueden ser resueltos por este Tribunal, cuya función es velar por la observancia estricta de la Constitución. Por ello, los poderes públicos y muy especialmente los poderes territoriales que conforman nuestro Estado autonómico son quienes están llamados a resolver mediante el diálogo y la cooperación los problemas que se desenvuelven en este ámbito. El concepto amplio de diálogo, por otra parte, no excluye sistema o institución legítima alguna capaz de aportar su iniciativa a las decisiones políticas, ni ningún procedimiento que respete el marco constitucional. A este Tribunal incumbe únicamente, a iniciativa de las partes legitimadas para recabar su intervención, velar porque los procedimientos que se desarrollen en el curso de este diálogo se ajusten a los requisitos exigidos por la Constitución [FJ, 4 b)]. En consecuencia, caben cuantas vías sean compatibles con el Texto constitucional, pues "[e]l planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales, y el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable (STC 103/2008, FJ 4)." [FJ 4 c), párrafo tercero].

b) De igual modo, el objeto de las consultas populares tampoco puede desbordar "el ámbito de las competencias autonómicas y locales, por lo que es evidente que no puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado" (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69), tal y como contempla el propio art. 122 EAC.

c) Por último, en el ámbito de las consultas locales, concurre un límite adicional que deriva del art. 149.1.18ª CE, pues, como recuerda la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69, "la exclusividad del art. 122 EAC ha de serlo, por tanto, sin perjuicio, de la competencia estatal relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas".

7. Llegados a este punto, procede ya valorar si las consultas populares reguladas en el Título II de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, participan de la naturaleza de los referendos, como sostiene la Abogacía del Estado.

Dicho juicio debe verificarse al margen del *nomen iuris* asignado a las consultas reguladas, constituyendo "puro nominalismo entender que su denominación legal sea elemento determinante de su verdadera naturaleza, pues las categorías [jurídico-constitucionales], más allá de las denominaciones legales, tienen cada una de ellas la naturaleza propia y específica que les corresponde de acuerdo con la configuración y estructura que reciban en el régimen jurídico a que vengan sometidas, que debe ser el argumento decisivo a tener en cuenta para delimitar el orden constitucional de competencias, el cual, al no ser disponible por la ley, no puede hacerse depender de la mera denominación que el legislador, en su discreción, asigne" (STC 296/1994, de 10 de noviembre, FJ 4). Por tanto, ni un referéndum dejará de serlo tan sólo porque la norma legal que lo prevea le niegue la condición de tal, ni el derecho *ex* art. 23.1 CE a la participación directa en los asuntos públicos perderá su fuerza vinculante porque la ley, de nuevo, niegue haber procedido a su regulación o desarrollo.

Descendiendo ya al articulado de la Ley, el art. 3.1 define la consulta popular no referendaria como "la convocatoria hecha por las autoridades competentes, de acuerdo con lo que establece esta ley, a las personas legitimadas en cada caso para que manifiesten su opinión sobre una determinada actuación, decisión o política pública, mediante votación".

A continuación, el apartado segundo del mismo art. 3 diferencia, en atención a un criterio territorial, entre consultas "de ámbito nacional si se refieren a todo el territorio de Cataluña o de ámbito local si tienen carácter municipal o supramunicipal".

En lo que ahora importa, el art. 3, en su apartado tercero, emplea un segundo parámetro, -*ratione personae*- que atiende al sujeto jurídico llamado a la consulta, distinguiendo así entre consultas generales y sectoriales:

> "3. Las consultas populares no referendarias pueden ser de carácter general o sectorial. Las consultas generales son las abiertas a las personas legitimadas para participar en los términos establecidos en el artículo 5. Las consultas sectoriales son las que pueden dirigirse, por razón de su objeto específico, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 5.2, a un determinado colectivo de personas".

Aunque el escrito de la Abogacía de Estado no traslada a su juicio de constitucionalidad las consecuencias de esta distinción, lo cierto es, debemos anticiparlo ya, que de la misma se sigue la exclusión de la inconstitucionalidad de las consultas sectoriales reguladas en el Título II de la Ley impugnada. Así es, pues al referirnos anteriormente a los rasgos distintivos del referéndum, hemos indicado que se trata de "una especie del género 'consulta popular' con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral". En contraposición al referéndum, las consultas no referendarias recaban la opinión de cualquier colectivo (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69), por lo que articulan "voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral" (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2).

Así las cosas, al corresponder al decreto de convocatoria de la consulta sectorial "delimitar, con pleno respeto a las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación, a las personas que pueden participar" y debiendo hacerse tal delimitación "en función (…) de los intereses afectados directamente por el objeto de la pregunta, atendiendo, en este último caso, a criterios que permitan identificar de modo claro y objetivo al colectivo o colectivos a los que se dirige la convocatoria" (art. 5.2), ha de concluirse que las consultas sectoriales presuponen, en definitiva, el llamamiento a un sujeto jurídico más restringido que el cuerpo electoral de la colectividad territorial de que se trate.

Siendo esto así, las consultas sectoriales son cauces de participación cuya regulación por el legislador autonómico catalán resulta posible, en consideración al título competencial establecido en el art. 122 EAC, pues como quedó dicho en la STC 31/2010, de 28 de junio, al juzgar este precepto estatutario: "caben, pues, consultas populares no referendarias mediante las cuales 'se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos' distintos de los que cualifican una consulta como referéndum" (FJ 69).

8. Procede ahora enjuiciar la constitucionalidad de la regulación contenida en el Título II de la Ley acerca de las "consultas generales", para lo cual resulta aconsejable examinar

separadamente los dos elementos caracterizadores de la figura del referéndum a los que antes hemos hecho referencia:

a) En la Ley impugnada la delimitación del "cuerpo electoral" se efectúa en el art. 5.1, atribuyéndose legitimación para participar en las consultas a los mayores de dieciséis años que tengan la condición política de catalanes, y a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de terceros Estados, siempre que cuenten con un determinado período de residencia y estén inscritos en el Registro de población de Cataluña.

Estas consultas generales constituyen, objetivamente, llamamientos para la participación política, a través de un procedimiento electoral, de un cuerpo de electores que vendría así a expresar, mediante el sufragio, el parecer de los ciudadanos de Cataluña en el ejercicio del derecho reconocido en el art. 23.1 CE y no como meros administrados. En ese cuerpo electoral *sui generis* (art. 5.1) está sin duda comprendido o integrado el electorado, estatutario y legal, de Cataluña (art. 56.3 EAC y art. 2 LOREG). Por ello, y aun cuando una determinada consulta general se acotara, exclusivamente, a las "personas legitimadas" que dice el art. 5.1.a), estaría siendo convocado a las urnas el cuerpo electoral de Cataluña, o de la correspondiente entidad local, aunque no sólo él. Se llamaría a votar, en otras palabras, a un singular electorado: al que lo es conforme al EAC y a la LOREG, desde luego, aunque acrecido por las incorporaciones personales que esta Ley dispone.

Es, por tanto, un llamamiento a un cuerpo electoral más amplio que el configurado por la legislación electoral general, pero que no por ello deja de ser una verdadera *apellatio ad populum*. La circunstancia de que la consulta pueda extenderse a menores de dieciocho años y a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de terceros Estados, no obsta para que sus resultados sean imputables al parecer de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma y considerarse expresivos de su voluntad general en relación con los asuntos que se les planteen en cada caso. El cuerpo electoral conformado en el art. 5.1 de la Ley, aunque lo desborda, abarca al conjunto de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Cataluña o del ente territorial local, cuyos sufragios no exteriorizan meras voluntades particulares o de colectivos sectoriales sino su voluntad general *uti cives*. En cualquier caso, los menores de 18 años son convocados en su condición "política" de catalanes y los extranjeros en cuanto "nacionales" de otros Estados, es decir, en la condición más genérica de ciudadanía que les es aplicable.

b) De otra parte, para la expresión de esa voluntad general, el Capítulo II del Título II de la Ley impugnada -bajo la rúbrica "Procedimiento de las consultas populares no referendarias"- regula un procedimiento electoral articulado en torno una serie de elementos, entre los que cabe destacar:

En cuanto a la convocatoria de las consultas, se establece la forma y el plazo en que deben realizarse (art. 10), los términos en que han de formularse las preguntas que constituyen su objeto (art. 11) y el contenido del Decreto de convocatoria (art. 12). Respecto del sistema de garantías, se prevé que estará integrado por la Comisión de Control, las Comisiones de seguimiento y las Mesas de consulta (art. 13), se definen la composición y las funciones de la Comisión de Control (arts. 14 y 15) y de las Comisiones de seguimiento (arts. 16 y 17), se establecen las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los miembros de ambas comisiones (art. 18) y se determinan la composición y las funciones de las mesas de consulta (arts. 19 y 20).

Por lo que hace a la campaña previa a las consultas, se delimita temporalmente el periodo en que la misma puede realizarse (art. 21) y se reconoce el derecho de los promotores de las consultas y de otros entes a utilizar de forma gratuita espacios públicos e informativos en los medios de difusión de titularidad pública (art. 22).

En lo que atañe a las normas de voto, se prevé que los ciudadanos pueden participar mediante votación presencial ordinaria, anticipada o por medios electrónicos (art. 23), se determina la forma en que debe realizarse la votación presencial ordinaria (art. 24) y anticipada (art. 25), se define el tipo de consultas a las que resulta de aplicación uno u otro tipo de votación (art. 26), se establecen los criterios de recuento de votos (art. 27) y se regula el voto electrónico (art. 28). Por último, la convocatoria de las consultas sectoriales contempla reglas especiales sobre diversos extremos (art. 29).

Toda esta regulación pormenorizada viene a configurar así un procedimiento que tiene la naturaleza de electoral en la medida en que a través del mismo se canaliza el ejercicio del derecho al sufragio activo de las personas convocadas, mediante la emisión del voto. Lo relevante, pues, no es que el procedimiento y las garantías no sean idénticos a los previstos en la legislación electoral estatal, sino que comporten un grado de formalización

de la opinión de la ciudadanía materialmente electoral. De lo contrario, sería posible eludir la competencia estatal en materia de referéndum con la sola introducción de variantes en alguno de los elementos del procedimiento electoral.

En efecto, los conceptos constitucionales o, en general, del bloque de la constitucionalidad que definen o acotan competencias (el de "referéndum" *ex* art. 149.1.32ª CE, en lo que ahora importa) resultarían distorsionados, y con ellos la misma articulación competencial, si su propia definición se hiciera depender del respeto o transgresión, por el Estado o por las Comunidades Autónomas, de la legalidad, constitucional o infraconstitucional, a la que en cada caso se encuentran sometidos. El orden de competencias constitucional y estatutario quedaría a merced, si así se hiciera, del arbitrio del propio ente cuyas competencias han sido delimitadas, con el resultado, de todo punto inaceptable, de que el desbordamiento de éstas, o el exceso en su ejercicio, vendría a quedar cubierto o avalado por tales infracciones del Ordenamiento.

La STC 103/2008, de 11 de septiembre, identificó la noción de referéndum por referencia al cuerpo y al procedimiento electorales, esto es, al censo, a la Administración electoral y a unas "garantías jurisdiccionales específicas" (FJ 2). Pero no se colige de ello que la eventual desfiguración legislativa de lo dispuesto en la LOREG impidiera reconocer que una determinada consulta o tipo de consulta tuviera, conforme a su naturaleza intrínseca, la condición efectiva de referéndum, por irregular que su ordenación legal pudiera ser. La acomodación a la legislación electoral general es condición, como la propia Sentencia dijo, de que la voluntad del cuerpo electoral pudiera estimarse "válida y legítimamente" manifestada (FJ 2). Pero dicha acomodación no puede ser, sin contradicción con el sentido del art. 149.1.32ª CE, condición para la identificación de una consulta como referendaria.

En definitiva, por cuerpo electoral debe entenderse el órgano formado por el conjunto de personas a las que se les reconoce derecho de sufragio, no en atención a sus particulares intereses, sectoriales o de grupo, sino para manifestar la voluntad general. En esta línea, el "Registro de participación en consultas populares no referendarias" (art. 6) es materialmente un censo, del mismo modo que el "procedimiento de las consultas populares no referendarias" (arts. 10 a 29) y las "reglas especiales para las consultas populares no referendarias de iniciativa ciudadana" (arts. 30 a 39) constituyen un procedimiento de

naturaleza electoral; y, asimismo, es una organización administrativa de carácter electoral la conformada por la Comisión de Control, las comisiones de seguimiento y las mesas de consulta electorales (arts. 13 a 20). Por lo demás, la ausencia de previsión expresa de una garantía contencioso-electoral no impediría la intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, al tener que actuar siempre la Administración "con sometimiento pleno a la ley y al Derecho" (art. 103.1 CE), al tiempo que el art. 106.1 CE establece que "los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican", "auténtica cláusula regia del Estado de Derecho" (STC 103/1996, de 11 de junio, FJ 7). En definitiva, la Ley analizada entra a regular con otro nombre los institutos jurídicos que califican a la consulta popular como referendaria.

9. De cuanto acaba de exponerse se alcanza la conclusión de que la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, regula -bajo la denominación de "consultas generales"- una verdadera consulta referendaria, articulada como llamamiento al cuerpo electoral a través del voto. Con ello, el legislador autonómico ha ignorado las consecuencias que se derivan de los arts. 23.1 y 149.1.1ª CE en relación con el art. 81.1 CE (regulación por ley orgánica del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos), del 92.3 CE (regulación por ley orgánica de las condiciones y procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución) y del 149.1.32ª CE, que atribuye al Estado una competencia exclusiva que, como ya hemos repetido, no se limita a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que "se extiende a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación" (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69).

Por el contrario, las consultas sectoriales reguladas en la misma Ley presuponen el llamamiento a un sujeto jurídico más restringido que el cuerpo electoral, en cuanto articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral, por lo que son cauces de participación cuya regulación por el legislador autonómico catalán resulta posible en consideración al título competencial establecido en el art. 122 EAC, pues como quedó dicho en la STC 31/2010, de 28 de junio, al juzgar este precepto estatutario: "caben, pues, consultas populares no referendarias mediante las cuales 'se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos' distintos de los que cualifican una consulta como

referéndum" (FJ 69). Bien entendido, pues, que el colectivo destinatario de la consulta sectorial en ningún caso puede coincidir con el conjunto de personas a quienes se refiere el art. 5.1 de la Ley impugnada (sino a sectores de ese conjunto conformados en torno a intereses afectados directamente por el objeto de la pregunta) ni, en definitiva, configurarse de un modo tal que el resultado de la consulta pueda imputarse al conjunto de la ciudadanía o cuerpo electoral.

Acontece que el legislador catalán no ha articulado cauces diferenciados para una y otra clase de consultas, sino que, en su generalidad, las disposiciones del Título II de la Ley resultan aplicables a ambas. Siendo esto así, nuestro enjuiciamiento habrá de concluir en la declaración de inconstitucionalidad de aquellos preceptos cuya inteligencia esté indisolublemente ligada a los elementos definidores de las consultas generales, quedando a salvo del reproche de inconstitucionalidad tanto los preceptos que sólo guarden relación con las consultas sectoriales como aquellos que, aun inicialmente aplicables a una y otra modalidad de consultas, pudieran permanecer en el texto de la Ley con eficacia circunscrita a las sectoriales.

Proyectadas estas consideraciones sobre los preceptos objeto de la impugnación, debe apreciarse la inconstitucionalidad y nulidad de las dos primeras frases del art. 3.3 de la Ley, por razón de instituir y definir las mencionadas consultas generales; y los apartados 4 a 9 del art. 16 de la Ley, al regular la constitución y designación de los miembros de las comisiones de seguimiento de las consultas generales, frente a las propias de las sectoriales, que se lleva a cabo en el apartado 10 del mismo art. 16 de la Ley.

10. La segunda parte del escrito del recurso de inconstitucionalidad la destina el Abogado del Estado a razonar la inconstitucionalidad de aquellos preceptos de la Ley que están referidos a las consultas de carácter local -arts. 3.2, en su inciso relativo a los entes locales, 4.3, 10, 12 y 38 de la Ley 10/2014- a los que imputa una contradicción con la legislación orgánica y básica estatal sobre la materia, integrada por la disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum y por el art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

La Abogacía del Estado cifra en tres puntos el apartamiento de la normativa autonómica: a) no se exige que el acuerdo municipal de convocatoria de la consulta sea adoptado por mayoría absoluta del Pleno del Ayuntamiento; b) tampoco se prevé que la convocatoria esté precedida de la autorización del Gobierno de la Nación; c) se regulan consultas populares de ámbito supramunicipal, pese a no estar contempladas en la legislación estatal.

Por el contrario, las representaciones procesales de la Generalitat de Cataluña y del Parlamento de Cataluña consideran que los preceptos impugnados, al regular consultas populares locales no referendarias, no vulneran la doble reserva de ley orgánica que establece la Constitución en sus arts. 92.3 CE y 81.1 en relación con el art. 23.1 CE, ni las prescripciones de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, o el art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, pues las mismas sólo resultarían aplicables a las consultas populares por vía de referéndum.

En respuesta a la señalada alegación sobre la vulneración de las competencias del Estado dimanadas del art. 149.1.18ª CE, debemos expresar que la disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, estableció que "las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios y de acuerdo con la legislación de régimen local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización".

La norma de remisión, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, tras proclamar en su art. 18.1, f), el derecho de los vecinos a "pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley", dispone en el art. 71:

> "De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial

> relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local".

Delimitado el marco legal en el que se desenvuelve la alegación de inconstitucionalidad, debemos nuevamente acudir a la distinción entre consultas generales (referendarias) y sectoriales (no referendarias) que acoge la Ley catalana, en razón de que habiendo apreciado ya que todas las consultas generales reguladas en la Ley catalana 10/2014, de 26 de septiembre, cualquiera que sea el ámbito territorial en el que pretendieran celebrarse (autonómico, municipal o supramunicipal), son inconstitucionales -por su carácter referendario- resulta ya innecesario su contraste con el art. 71 LBRL, pues, cumplan o no las exigencias de este precepto estatal las consultas generales de ámbito local contempladas en la Ley impugnada, seguirían siendo inconstitucionales.

En relación con las consultas sectoriales que se suscitasen en un ámbito local, debemos reiterar que en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69, consideramos que la exclusividad de la competencia atribuida en el art. 122 EAC había de serlo sin perjuicio de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18ª CE). Reconocido, pues, que el legislador estatal puede regular los aspectos básicos de las consultas sectoriales de ámbito local, aplicando el título competencial que le proporciona el art. 149.1.18ª CE, sin embargo el Estado, como hemos señalado, no ha ejercido esta competencia en el art. 71 LBRL invocado por la Abogacía del Estado. Por tanto, respecto de las consultas sectoriales de ámbito local no cabe apreciar, en el ámbito de la presente impugnación, su inconstitucionalidad por infracción del art. 149.1.18ª CE.

11. Una vez enjuiciados los preceptos impugnados en atención a los motivos de índole competencial, debemos considerar, como ha quedado expuesto en los antecedentes de esta resolución, que en la demanda se censuran también determinados preceptos del Título II de la Ley en razón a su contenido material, ciñéndonos, nuevamente, al examen de los reproches que puedan afectar a las consultas sectoriales, pues en relación con las consultas generales ya lo hemos considerado innecesario.

a) El recurso sostiene que el art. 6.3 de la Ley 10/2014, relativo al Registro de participación en consultas populares no referendarias, contradice lo dispuesto en el art. 18.4 CE en relación, especialmente, con el art. 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de

Protección de Datos de Carácter Personal (comunicación de datos entre Administraciones públicas). Dispone dicho art. 6.3 que "la comunicación y actualización de los datos de los registros a que se refiere el apartado 2 por parte del órgano responsable no requieren el consentimiento del interesado, de acuerdo con la normativa de protección de datos".

Sin embargo, la limitación que para la comunicación de datos entre Administraciones públicas establece el art. 21.1 de la Ley Orgánica 15/1999 tiene como supuesto, según el propio precepto dice, la hipótesis de comunicación de datos a "otras" Administraciones, y tanto el Registro de población de Cataluña como el Registro de catalanes y catalanas en el exterior (de los que se nutre este Registro de participación *ex* art. 6.2), forman parte de la estructura administrativa de la Generalitat. No habría, pues, comunicación de datos entre distintas Administraciones, ni indicio, por lo tanto, de que se hubiera afectado, de manera mediata, a lo establecido en el art. 18.4 CE.

b) Otra de las infracciones materiales con relevancia constitucional que se expone en la demanda vendría deparada por el apartado 3 del art. 12 de la Ley (decreto de convocatoria), de conformidad con el cual "una vez firmado el decreto de convocatoria de la consulta, las instituciones convocantes deben abrir un período de difusión institucional para garantizar el derecho a la información sobre el objeto y el procedimiento de la consulta". El Abogado del Estado invoca, al respecto, el art. 68.5 EAC, de conformidad con el cual los actos, disposiciones y normas del Gobierno o de la Administración de la Generalitat deben ser publicados en el "Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya", publicación -dice el precepto- que "es suficiente a todos los efectos para la eficacia de los actos y para la entrada en vigor de las disposiciones generales y las normas". Entiende el Abogado del Estado que el art. 12.3 de la Ley entraría en contradicción con este precepto estatutario, en la medida en que aquél impone un "deber institucional" y prevé "un efecto jurídico" del decreto de convocatoria "aun antes de su publicación".

Sin embargo, el art. 12.3 no establece que el decreto de convocatoria alcance algún tipo de efecto jurídico antes de su publicación oficial, limitándose, más bien, a imponer *ex lege* un deber para los poderes públicos que cita en orden a realizar una determinada actividad material ("difusión institucional") tras la firma del decreto de convocatoria. Ni esta actividad material incide en la esfera jurídica de los administrados, o de la ciudadanía en general, ni su realización entraña que el decreto produzca efectos jurídicos con

anticipación a su publicación en el "Diari Oficial". El deber impuesto al poder público nace de la Ley, no del decreto de convocatoria.

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación y, en consecuencia:

Declarar que

1º. Son inconstitucionales y nulas las dos primeras frases del art. 3.3 ("Las consultas populares no referendarias pueden ser de carácter general o sectorial. Las consultas generales son las abiertas a las personas legitimadas para participar en los términos establecidos en el artículo 5.") y los apartados 4 a 9 del art. 16 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

2º. No son inconstitucionales los restantes preceptos impugnados, siempre que se interprete que son aplicables a las consultas sectoriales reguladas en la misma Ley.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veinticinco de febrero de dos mil quince.