

Consejo de Estado: Dictámenes

Referencia: 964/2014

Procedencia: PRESIDENTE DEL GOBIERNO

Asunto: Recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

Fecha de aprobación: 28/9/2014

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 28 de septiembre de 2014, , emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"En cumplimiento de una Orden de V. E. de 27 de septiembre de 2014, cuya entrada se registró a las 13:14 horas de ese mismo día, el Consejo de Estado ha examinado con carácter de urgencia, en el plazo de 48 horas concedido al efecto, el expediente relativo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

De antecedentes resulta:

PRIMERO.- Contenido de la Ley objeto de recurso

La Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y participación ciudadana, publicada en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya el 27 de septiembre de 2014, consta de un preámbulo, cincuenta y seis artículos, organizados en tres títulos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

Comienza el preámbulo recordando que el Estatuto de Autonomía de Cataluña establece en su artículo 29.6 que "los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la

convocatoria de consultas populares por la Generalitat y los Ayuntamientos en la forma y con las condiciones que las leyes establezcan", mientras que en su artículo 122 reconoce "la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de consultas populares de ámbito local, así como la competencia exclusiva para promover consultas populares en el ámbito de su competencia y otras formas de participación".

De acuerdo con estos preceptos estatutarios -sigue diciéndose-, "el Parlament tiene entre sus prioridades desarrollar el Estatuto bajo los principios establecidos en el artículo 1.1 de la Constitución española", uno de los cuales es "el principio democrático", con el fin de "incrementar la calidad democrática a través de la puesta en práctica de mecanismos de participación ciudadana", "hacer más próxima la Administración" y "asegurar que la ciudadanía pueda expresar su opinión y ser escuchada en la toma de decisiones que afectan a sus intereses".

En este sentido -se añade-, "es el mismo texto constitucional el que en su artículo 9.2 establece que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural".

Con base en estos fundamentos constitucionales y estatutarios, la Ley establece "el régimen jurídico y el procedimiento de la convocatoria de consultas populares y de otros mecanismos de participación, como instrumentos dirigidos a conocer la posición o las opiniones de la ciudadanía con relación a cualquier aspecto de la vida pública en el ámbito de Cataluña y en el ámbito competencial de la Generalitat y los Entes Locales".

Concluido el preámbulo, el articulado de la Ley se estructura en tres títulos.

El título I ("Disposiciones generales") delimita el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, en términos similares a los indicados en el preámbulo (artículo 1), y establece los principios generales que deben regir la celebración de las consultas populares no referendarias y otras formas de participación

ciudadana (artículo 2)

El título II ("Consultas populares no referendarias") se divide en tres capítulos:

- El capítulo I ("Disposiciones generales") define el concepto de "consulta popular no referendaria" y sus modalidades (artículo 3), determina las formas en que pueden promoverse tales consultas (artículo 4) y las personas que pueden ser llamadas a participar en ellas (artículo 5), crea y regula el Registro de participación en consultas populares no referendarias (artículo 6) y el Registro de consultas populares (artículo 7), establece los efectos de estas consultas (artículo 8) y limita su número máximo anual (artículo 9).

- El capítulo II ("Procedimiento de las consultas populares no referendarias") regula la convocatoria de la consulta, el sistema de garantías, la campaña previa a la consulta, las normas de voto y las reglas especiales para las consultas sectoriales.

En cuanto a la convocatoria de las consultas, se establece la forma y el plazo en que deben realizarse (artículo 10), los términos en que han de formularse las preguntas que constituyen su objeto (artículo 11) y el contenido del Decreto de convocatoria (artículo 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 (artículo 13), se define la composición y las funciones de la Comisión de Control (artículos 14 y 15) y de las Comisiones de Seguimiento (artículos 16 y 17), se establecen las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los miembros de ambas Comisiones (artículo 18) y se determinan la composición y las funciones de las Mesas de Consulta (artículos 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 (artículo 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 (artículo 22).

En lo que se refiere a las normas de voto, se prevé que los ciudadanos pueden participar mediante votación presencial ordinaria, anticipada o por medios electrónicos (artículo 23), se determina la forma en que debe realizarse la votación presencial ordinaria (artículo 24) y anticipada (artículo 25), se define el tipo de consultas a las que resulta de aplicación uno u otro tipo de votación (artículo 26), se establecen los criterios de recuento de votos (artículo 27) y se regula el voto electrónico (artículo 28).

Por último, se establece que la convocatoria de las consultas sectoriales debe contemplar reglas especiales sobre diversos extremos (artículo 29).

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

El título III ("Procesos de participación ciudadana") se divide en tres capítulos:

- El capítulo I ("Disposiciones generales") define lo que debe entenderse por "procesos de participación ciudadana" (artículo 40) y establece su ámbito subjetivo y objetivo, es decir, las personas que pueden participar en los mismos (artículo 41) y los asuntos sobre los que éstos pueden versar (artículo 42).

- El capítulo II ("Iniciativa y contenido de los procesos de participación ciudadana") prevé que estos procesos pueden ser convocados por iniciativa institucional (artículo 43) o ciudadana

(artículo 44), señala a qué tipo de procesos resulta de aplicación la iniciativa ciudadana (artículo 45), establece la estructura de los mismos (artículo 46), precisa que su convocatoria debe incluir determinada información (artículo 47) y otorgar un plazo a las personas llamadas a participar para la aportación de propuestas (artículo 48), obliga a que estas propuestas sean consideradas y valoradas (artículo 49), regula la forma en que deben evaluarse y publicarse los resultados de los procesos (artículo 50), determina sus efectos (artículo 51) y contempla la necesidad de que cuenten con medios personales y materiales de apoyo (artículo 52).

- El capítulo III ("Modalidades participativas") define y regula las encuestas (artículo 53), las audiencias públicas ciudadanas (artículo 54) y los foros de participación (artículo 55), sin perjuicio de otros procesos de participación específicos para determinados sectores o materias que las leyes establezcan (artículo 56).

La disposición adicional primera ("Solicitudes relacionadas con los trámites que establece esta Ley") aclara que las solicitudes pueden presentarse en las oficinas registrales que determinen las reglas específicas de cada consulta.

La disposición adicional segunda ("Cómputo de los plazos") contiene reglas a tal fin, distinguiendo entre plazos señalados por días y plazos fijados por meses.

La disposición transitoria primera ("Comunicación previa en el Registro de participación en consultas populares no referendarias") establece que los catalanes residentes en el extranjero y los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de terceros Estados mencionados en el artículo 5.1 de la Ley deberán realizar dicha comunicación para poder participar en las consultas, en tanto el desarrollo reglamentario de la Ley no modifique la estructura y configuración del Registro de participación.

La disposición transitoria segunda ("Nombramiento de los miembros de la Comisión de Control y régimen transitorio aplicable hasta la constitución de la Comisión") señala que, en tanto no se constituya la Comisión de Control, ejercerá sus

funciones una comisión integrada por las personas a que se refieren las letras b) y c) de la disposición transitoria primera de la Ley de Cataluña 1/2006, de 16 de febrero, de iniciativa legislativa popular.

La disposición final primera ("Desarrollo reglamentario") faculta al Gobierno para la aprobación de las normas reglamentarias precisas para la aplicación de la Ley, sin perjuicio de las reglas específicas para la organización y desempeño de las consultas populares no referendarias y otros procesos de participación ciudadana que corresponde establecer al órgano convocante de acuerdo con lo establecido en esta Ley.

La disposición final segunda ("Entrada en vigor") prevé que la Ley está en vigor desde el día de su publicación en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

SEGUNDO.- Contenido del expediente

A.- Al mismo se ha incorporado una copia de la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, así como una propuesta de Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se solicita del Presidente del Gobierno que promueva recurso de inconstitucionalidad contra la misma, con expresa invocación del artículo 161.2 de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, a efectos de que se produzca la suspensión de la referida Ley.

Esta propuesta ha sido informada favorablemente, con fecha 27 de septiembre de 2014, por la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La impugnación se dirige contra los preceptos contenidos en los títulos I y II, los artículos 41 a 44 del título III y las disposiciones adicionales, transitorias y finales de la Ley, y se basa en los siguientes fundamentos:

i) La regulación de las "consultas populares no referendarias" contenida en la Ley de Cataluña 10/2014 comporta -se dice- un

ejercicio del derecho fundamental de participación política del artículo 23.1 de la Constitución y -se añade- reúne las características del referéndum señaladas por la jurisprudencia constitucional, en la medida en que se prevé que el President de la Generalitat pueda consultar al cuerpo electoral de Cataluña, mediante el ejercicio del voto y a través de un procedimiento electoral establecido al efecto. Por ello, se entiende que la Ley de Cataluña 10/2014 vulnera la reserva de Ley Orgánica establecida en materia de referéndum por los artículos 81.1 y 92.3 de la Constitución.

Junto a esta impugnación de alcance general de la regulación de las consultas populares no referendarias que se basa en el incumplimiento de la reserva de Ley Orgánica sobre la regulación del derecho fundamental de participación política y de la institución del referéndum, se identifican también determinados artículos o conjuntos de artículos de la Ley de Cataluña 10/2014 que, singularmente considerados, se reputan contrarios a otras previsiones específicas sobre la misma materia contenidas tanto en la propia Constitución como en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (LOMR), y en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). Tales son:

- Los artículos 1.1 y 3.1 de la Ley de Cataluña 10/2014. El primero de estos preceptos dispone que el objeto de la Ley es 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 los Entes Locales". El segundo, por su parte, 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". La definición del objeto de las consultas populares no referendarias se realiza en términos tan amplios que podría incluso comprender -se afirma- decisiones políticas de especial trascendencia que son ajenas a la competencia de la Generalitat y que sólo pueden plantearse a

través del procedimiento del referéndum consultivo previsto en el artículo 92.3 de la Constitución, que, por lo dicho, debe entenderse vulnerado.

- El artículo 5 de la Ley de Cataluña 10/2014. Esta disposición incluye, entre las personas que pueden ser llamadas a participar en las consultas populares no referendarias, a los mayores de dieciséis años que tengan la condición política de catalanes, incluyendo los residentes en el extranjero (letra a), a los mayores de dieciséis años de Estados miembros de la Unión Europea inscritos en el Registro de población de Cataluña y que acrediten un año de residencia continuada inmediatamente anterior a la convocatoria de la consulta (letra b), y a los mayores de dieciséis años nacionales de terceros Estados inscritos en el Registro de población de Cataluña y con residencia legal durante un periodo continuado de tres años inmediatamente anterior a la convocatoria de la consulta (letra c). Esta extensión del derecho de sufragio a las personas mayores de dieciséis años y a los extranjeros se reputa contraria a los artículos 12 y 13.2 de la Constitución y al artículo 2.1 de la LOREG, que lo reservan a los españoles mayores de dieciocho años.

- El artículo 6 de la Ley de Cataluña 10/2014. Este precepto contiene una regulación del Registro de participación en las consultas populares no referendarias que -se dice- vulnera la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas contemplada en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, así como el capítulo IV de la LOREG (artículos 31 a 39) relativo al censo electoral.

- El artículo 10 de la Ley de Cataluña 10/2014. Esta disposición atribuye al President de la Generalitat la competencia para la convocatoria de la consulta, desconociendo -se indica- tanto la competencia del Rey para la convocatoria del referéndum, establecida en los artículos 62.c) y 92.2 de la Constitución, como la competencia del Estado para la autorización de consultas populares por vía de referéndum prevista en el artículo 149.1.32ª de la Constitución y en el artículo 2 de la LOMR. Con estos mismos fundamentos se tacha de inconstitucional la regulación contenida en el artículo 4 y en los artículos 30 a 39 de la Ley de Cataluña 10/2014, dedicados a

formas de iniciativa institucional y popular no contempladas ni en la Constitución ni en la LOMR.

- Los artículos 11 y 12 de la Ley de Cataluña 10/2014. En ellos se determinan respectivamente el objeto y la forma jurídica de la convocatoria de las consultas en términos que -se observa- resultan incompatibles con el artículo 3 de la LOMR.

- Los artículos 13 a 20 de la Ley de Cataluña 10/2014. Estos preceptos regulan un sistema de garantías administrativas integrado por la Comisión de Control, la Comisión de Seguimiento y las Mesas de Consultas que -se afirma- vulnera la regulación de la Administración electoral contemplada en el capítulo III de la LOREG (artículos 8 a 30).

- Los artículos 21 y 22 de la Ley de Cataluña 10/2014. En ambos se regula la campaña y el debate público previos a las consultas de forma distinta -se advierte- a lo dispuesto en el artículo 14 de la LOMR y en los correspondientes de la LOREG.

- Los artículos 23 a 28 de la Ley de Cataluña 10/2014. Este conjunto de preceptos establece reglas de voto aplicables a las consultas populares, introduciendo -se denuncia- criterios diversos a los previstos en los artículos 16, 17 y 18 de la LOMR y en los de la LOREG que resulten de aplicación.

- La omisión, por último, del recurso contencioso-electoral en la Ley de Cataluña 10/2014 se considera contraria al artículo 19 de la LOMR, que contempla este específico recurso en materia de referéndum.

Expuestas estas infracciones, se realiza una consideración especial sobre las consultas populares de ámbito local, que el artículo 3.2 de la Ley de Cataluña 10/2014 admite tanto a nivel municipal como supramunicipal. Respecto de las consultas de alcance municipal, se entiende vulnerado el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), por cuanto no se respeta la autorización del Estado prevista en tal precepto. Y, por lo que se refiere a las consultas de ámbito supramunicipal, se observa que las mismas no se encuentran contempladas en la Constitución ni tampoco en la LOMR y que, en cuanto suponen un ejercicio del derecho fundamental de participación política del artículo 23.1 de la

Constitución, vulneran la reserva de Ley Orgánica antes aludida y los demás preceptos constitucionales y orgánicos relativos a dicho derecho que ya se han indicado.

Por los demás, atendiendo al estricto punto de vista de la protección de datos de carácter personal, se esgrime que el artículo 6 de la Ley de Cataluña 10/2014 prevé, en sus apartados 2 y 3, una comunicación de los datos desde el Registro de población de Cataluña, el Registro de catalanes y catalanas en el exterior y otros instrumentos registrales al Registro de participación en consultas populares no referendarias que no requiere el consentimiento de sus titulares y que, por ello -se dice-, vulnera el artículo 16.3 de la LBRL y el artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

ii) La regulación de los denominados "procesos de participación ciudadana" se reputa igualmente inconstitucional. En concreto, se señala que, de acuerdo con la delimitación del ámbito subjetivo y objetivo de estos procesos que realizan los artículos 41 y 42 de la Ley de Cataluña 10/2014, los mismos podrían ser utilizados para realizar un llamamiento a la ciudadanía en su conjunto que implicase un ejercicio del derecho fundamental de participación política del artículo 23.1 de la Constitución. En tal sentido -se afirma-, su regulación vulnera la reserva de Ley Orgánica establecida en el artículo 81.1 de la Constitución y, además, como dichos procesos podrían versar sobre decisiones políticas de especial trascendencia, también infringe la establecida en el artículo 92.3 de la Constitución.

Por último, la propuesta de Acuerdo del Consejo de Ministros contiene una referencia a la "situación de hecho de Cataluña" y a las "finalidades declaradas a las que sirve la Ley", en tanto que elementos adicionales que concurren -se apunta- "a la acreditación del efecto de obviar la regulación del bloque de la constitucionalidad". Así se realizan diversas consideraciones sobre el asunto y, en particular, se señala que el President de la Generalitat de Cataluña ha anunciado su intención de convocar la celebración de una consulta para el 9 de noviembre de 2014 con dos preguntas: la primera sería "¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado-", y, sólo para quienes contesten afirmativamente, habría una segunda del tenor "¿Quiere que este

Estado sea independiente-". A la vista de tales circunstancias y de las intervenciones habidas en los debates parlamentarios, se concluye que "la Ley cuestionada se tramita con la finalidad de utilizarla como alternativa al vigente régimen constitucional sobre la institución referendaria, por la vía de alterar la denominación de las categorías previstas en el bloque de la constitucionalidad en esta materia o de infringir el régimen constitucional y, en especial, las reservas de Ley Orgánica y de autorización estatal".

B.- Obra también en el expediente un Acuerdo de la Presidenta del Gobierno en funciones, de 27 de septiembre de 2014, en el que se solicita, con carácter de urgencia, y en un plazo de 48 horas, el dictamen del Consejo de Estado sobre la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

A la vista de estos antecedentes, se formulan las siguientes consideraciones.

I.- Carácter de la consulta

El presente dictamen se emite con carácter preceptivo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, que, en la redacción dada por la Ley 3/2004, de 28 de abril, establece que la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en la "impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso".

II.- Objeto de la consulta

El objeto de la consulta consiste en determinar si existen fundamentos jurídicos suficientes para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

A tal fin, es preciso en primer lugar definir conceptualmente tales consultas y deslindarlas de la figura próxima del referéndum (III), exponer después las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en la materia (IV),

describir a continuación las principales previsiones de la Ley cuestionada en el marco sus antecedentes normativos más próximos (V) y, una vez aclarados la naturaleza y los límites institucionales del recurso de inconstitucionalidad (VI), determinar si el contenido de dicha Ley se adecúa al orden constitucional (VII y VIII) y establecer las conclusiones que se derivan del cuerpo del presente dictamen (IX).

III.- Delimitación conceptual y caracterización constitucional del referéndum y las consultas populares no referendarias

1. La distinción entre referéndum y consultas populares no referendarias exige comenzar realizando algunas consideraciones previas acerca de las diferentes formas de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos contempladas por la Constitución:

a) El derecho fundamental de participación política de los ciudadanos se encuentra reconocido en el artículo 23 del texto constitucional: "Los ciudadanos tienen derecho -dice su apartado 1- a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal".

Al analizar este precepto, el Tribunal Constitucional ha señalado, en su Sentencia 119/1995, de 19 de julio (FJ 2º y 3º), que, aun cuando "la expresión "asuntos públicos" resulta aparentemente vaga y, a primera vista, podría llevar a una interpretación extensiva del ámbito tutelado por el derecho que incluyera cualquier participación en asuntos cuyos interés trascienda del ámbito de lo privado", se trataría de una "interpretación literalista" que "no parece la más adecuada cuando se examina el precepto en su conjunto y se conecta con otras normas constitucionales".

Desde esta perspectiva, se aclara en dicho pronunciamiento que el artículo 23.1 de la Constitución no da cabida a todas y cada una de las modalidades de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, sino únicamente al derecho fundamental de participación política "en el sistema democrático de un Estado social y democrático de Derecho, que consagra el artículo 1 y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto

consagra que reside en el pueblo español". Este derecho fundamental de participación política, en su vertiente de derecho electoral activo, puede ejercerse -como el mismo artículo 23.1 prevé- a través de representantes o directamente:

- La participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos por medio de representantes "es en primera línea -dice el Tribunal Constitucional- la que se realiza al elegir a los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el artículo 66 de la Constitución, y abarca también la participación en el Gobierno de las Entidades en las que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución", es decir, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales.

- La participación política directa de los ciudadanos en los asuntos públicos "es -según el Tribunal Constitucional- la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución", que son concretamente:

- El referéndum en sus diversas modalidades. La Constitución regula los siguientes: el referéndum consultivo del artículo 92 sobre "decisiones políticas de gran trascendencia" (apartado 1), que debe ser "convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados" (apartado 2); el referéndum para la ratificación de la iniciativa autonómica (artículo 151.1 de la Constitución), para la aprobación de un Estatuto de Autonomía (artículo 151.2.3ª y 5ª de la Constitución) o para su modificación (artículo 152.2 de la Constitución); el referéndum previsto con carácter facultativo en el procedimiento de reforma constitucional (artículo 167.3) o preceptivo cuando ésta afecte a determinados extremos de la Norma Fundamental (artículo 168.3); y, en fin, la ratificación de la iniciativa para la incorporación de Navarra al régimen autonómico vasco (disposición transitoria cuarta).

- La iniciativa legislativa popular (artículo 87.3 de la Constitución).

- El régimen de concejo abierto (artículo 140 de la Constitución). A la vista de las consideraciones realizadas, puede concluirse -con el Tribunal Constitucional- que el derecho de

participación política del artículo 23.1 de la Constitución es "una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo".

b) Junto al derecho fundamental de participación política del artículo 23.1 de la Constitución, existen otros modos de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos que ni tienen la consideración de derecho fundamental, ni ostentan -de modo propio y estricto- naturaleza política.

El derecho fundamental de participación política -dice la ya mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional 119/1995, de 19 de julio (FJ 4º)- "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", pues, de hecho, "el texto constitucional es rico en este tipo de manifestaciones". El reconocimiento de estos títulos constitucionales de participación se realiza -como aclara el referido pronunciamiento- con distinto alcance:

- En unos casos, "se contiene un mandato general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos: así, el artículo 9.2 contiene un mandato a los poderes públicos para que faciliten "la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural", y el artículo 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 supuestos, "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 de legislador; es el caso del artículo 27, que en sus apartados 5 y 7 se refiere a la participación en la programación de la enseñanza y en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos; del artículo 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 artículo 125, que prevé la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, y del artículo 129, que, en su apartado primero, remite a la Ley el establecimiento de formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y 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 artículos 51, 52 y 131.2 de la Constitución".

Estas formas de participación difieren de las que se conectan al derecho fundamental de participación política, "pues -señala el Tribunal Constitucional- no sólo se hallan contempladas en preceptos diferentes de la Constitución, sino que tales preceptos obedecen a manifestaciones de una ratio bien distinta: en el artículo 23.1 de la Constitución se trata de las modalidades -representativa y directa- de lo que en el mundo occidental se conoce como democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general, mientras que en los restantes preceptos a que se ha hecho alusión se da entrada a correctivos particularistas de distinto orden" que impiden considerarlas como una manifestación de la voluntad general.

2. Con el trasfondo de la distinción entre el derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución y otras formas de participación ciudadana, el Tribunal Constitucional ha abordado el deslinde entre las instituciones del "referéndum" y las "consultas populares no referendarias" en la Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 2º y 3º), recaída en relación con el recurso de inconstitucionalidad en su día planteado contra la Ley de Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

En este pronunciamiento se recuerda que el referéndum, a diferencia de otras consultas populares, constituye una manifestación del derecho fundamental de participación política:

"El referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución. No es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para el ejercicio del derecho de participación política, es decir, de aquella participación que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo. Es, por tanto, una forma de democracia directa y no una mera manifestación del fenómeno participativo".

De acuerdo con ello, se define el referéndum como "una especie del género "consulta popular" cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo) 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 los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos, constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el artículo 23". En cambio, las consultas populares no referendarias "son aquellas -se dice- 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", de forma que, a su través, "se articulan meras voluntades particulares o colectivas, pero no generales, es decir, no imputables al cuerpo electoral".

La diferencia entre referéndum y consultas populares no referendarias no se encuentra, por tanto, en el objeto de la consulta o en los efectos jurídicos de ésta, sino en que sus resultados sean o no imputables a la voluntad general del cuerpo electoral:

- La mayor o menor trascendencia -política, administrativa o de cualquier otra índole- del objeto de la consulta no es, en principio, un criterio determinante de la distinción entre referéndum y consultas populares no referendarias: así, cabe pensar en asuntos públicos de importancia sobre los que se recabe la opinión de un determinado colectivo al margen del

procedimiento electoral, por ejemplo, mediante encuestas, audiencias públicas y foros de participación, los cuales, por articular meras voluntades particulares o colectivas de los individuos consultados, no tienen la consideración de referéndum; en cambio, si esos mismos asuntos se someten a votación del cuerpo electoral, a través del procedimiento específicamente establecido para el ejercicio del derecho de sufragio, es indudable la existencia de un referéndum en razón de la voluntad general del pueblo expresada en las urnas. Por lo tanto, el hecho de que el artículo 92.3 de la Constitución disponga que "las decisiones políticas de gran trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos", convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados, no significa necesariamente que tales decisiones no pudieran llegar a ser también objeto -al margen del procedimiento establecido en dicho precepto constitucional- de consultas populares no referendarias en las cuales no se recabe el parecer del cuerpo electoral, exteriorizado mediante el ejercicio del sufragio, sino la opinión de un determinado colectivo manifestada a través de cualesquiera otros procedimientos distintos del electoral (las referidas encuestas, audiencias públicas y foros de participación u otras de parecida naturaleza) .

- El carácter vinculante o consultivo de las consultas populares tampoco es una nota que diferencie al referéndum de las consultas no referendarias. De hecho, el ordenamiento constitucional español contempla, al mismo tiempo, supuestos de referéndum vinculante (artículos 151.1, 151.2.3ª, 152.2, 167.3, 168.3 y disposición transitoria cuarta de la Constitución) y consultivo (artículo 92.1 de la Constitución). En relación con esta cuestión, cabe observar que el Tribunal Constitucional ha señalado, en su Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre, que la circunstancia que una consulta popular "no sea jurídicamente vinculante" resulta "de todo punto irrelevante" en la distinción de ambas instituciones, ya que el referéndum no se define frente a otras consultas populares por la fuerza vinculante de sus efectos, sino por "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 antes

una consulta referendaria" (FJ 3º). Cuestión distinta es que la significación política de un referéndum, aun en aquellos supuestos en que se configura constitucionalmente con carácter consultivo, sea diferente al de las consultas populares no referendarias. En la realidad política democrática difícilmente una autoridad pública podrá actuar en contra de la voluntad general del pueblo formalmente expresada en referéndum, al ser ésta el fundamento mismo del principio democrático que informa el sistema político español, de acuerdo con el artículo 1.1 de la Constitución: la autoridad -el plus de legitimidad- de la manifestación directa de la voluntad general del cuerpo electoral hace que el órgano llamado a decidir se encuentre condicionado políticamente por la opción popular. En cambio, no sucede lo mismo, o al menos no en la misma medida, cuando, a través de las denominadas consultas populares no referendarias (encuestas, audiencias públicas, foros de participación u otras similares), se recaban opiniones particulares o colectivas que no son manifestación de la voluntad general de los ciudadanos y, por ello, no tienen el mismo peso en la toma de futuras decisiones.

Dada la muy distinta relevancia jurídico-política de ambas figuras -en una se conforma la voluntad general del pueblo, en otra meras voluntades particulares o colectivas-, el Tribunal Constitucional requiere que el referéndum se articule a través de un "procedimiento electoral" basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y revestido de unas garantías jurisdiccionales específicas, frente a las demás consultas populares no referendarias, que, al no comportar el ejercicio del derecho de sufragio, se articulan a través de "cualesquiera otros procedimientos". La exigencia de un procedimiento electoral en el referéndum se justifica en la necesidad de garantizar que, a través del mismo, quede debidamente conformado el parecer del cuerpo electoral sobre la cuestión sometida a su consideración. El elemento esencial o definitorio del concepto de referéndum, dentro del amplio género de las consultas populares, estriba pues en que sus resultados puedan jurídicamente imputarse a la voluntad general de una determinada comunidad política y, por ende, considerarse una genuina manifestación del derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución.

3. Deslindadas en los términos indicados las categorías del "referéndum" y de las "consultas populares no referendarias", debe hacerse hincapié en que el referéndum, en cuanto supone un ejercicio directo del derecho de participación política reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución, constituye un procedimiento excepcional dentro de un sistema de democracia representativa: "En tanto que instrumento de participación directa en los asuntos públicos -dice la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 2º)-, el referéndum es, junto con el instituto de la representación política, uno de los dos cauces de conformación y expresión de la voluntad general. Pero conviene destacar que se trata de un cauce especial o extraordinario, por oposición al ordinario o común de la representación política, pues no en vano el artículo 1.3 de la Constitución proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa, siendo así que el propio texto constitucional, al regular las características de los instrumentos de participación directa, restringe su alcance y condiciones de ejercicio, sin olvidar que, en todo caso, 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", pues "lo contrario, lejos de satisfacer las exigencias de la soberanía popular, supondría la imposibilidad misma de la existencia del ordenamiento, a cuya obediencia todos -ciudadanos y poderes públicos- vienen constitucionalmente obligados (artículo 9.1 de la Constitución)".

De esta consideración del referéndum como un procedimiento excepcional de participación política en nuestro ordenamiento constitucional se derivan tres consecuencias fundamentales:

- En primer lugar, la participación directa en asuntos públicos por vía de referéndum queda restringida -según destaca el Tribunal Constitucional en la misma Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 2º)- "a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone o a aquellos que, también expresamente contemplados, supedita a la pertinente

autorización del representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras". No obstante, esta referencia a la Constitución parece que debe entenderse hecha al bloque de la constitucionalidad, pues -como se aclara en ese mismo pronunciamiento un poco después (FJ 3º)- "en un sistema, como el español, cuya regla general es la democracia representativa, sólo 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".

- En segundo término, el régimen jurídico del referéndum está sujeto a una reserva de Ley Orgánica. El artículo 92.3 de la Constitución dispone 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 modalidad de participación directa en los asuntos públicos, implica el ejercicio de ese derecho fundamental reconocido por el artículo 23.1 de la Norma Fundamental, por lo que su desarrollo está sujeto a la reserva de Ley Orgánica prevista en el artículo 81.1 del propio texto constitucional. Concurren así dos reservas de Ley Orgánica, una específica ligada a la institución del referéndum y otra genérica vinculada al desarrollo de los derechos fundamentales.

- Por último, la competencia para la "autorización de consultas populares por vía de referéndum" es exclusiva del Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.32ª de la Constitución.

4. De acuerdo con estas notas definitorias de la configuración constitucional del referéndum, la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, regula las distintas modalidades de referéndum establecidas en la Constitución, recordando que "la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades es competencia exclusiva del Estado" (apartado uno), y previendo que "la autorización será acordada por el Gobierno, a propuesta de su Presidente, salvo en el caso en que esté reservada por la Constitución al Congreso de los Diputados" (apartado segundo).

No se regulan en la Ley Orgánica 2/1980 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 artículos 151 y 152 de la Constitución y su disposición adicional excluye del ámbito de aplicación de esta Ley las consultas municipales, remitiendo su regulación a la legislación básica de régimen local (artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local).

IV.- Competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de consultas populares

El artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece, bajo la rúbrica "Consultas populares", que "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".

El Tribunal Constitucional ha analizado en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, si dicha competencia estatutaria es contraria a los artículos 81 y 92.3 de la Constitución, que establecen una reserva de Ley Orgánica -tipo normativo cuya aprobación corresponde exclusivamente al Estado- en materia de referéndum.

En dicho pronunciamiento se comienza recordando la doctrina de la Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre, acerca de la distinción entre referéndum y consultas populares no referendarias como especies distintas del género consulta popular. Con este punto de partida, el Tribunal Constitucional examinó si la competencia reconocida por el artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña a la Generalitat y a los Entes Locales, "en el ámbito de sus competencias", en materia de "encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular", se adecua al orden constitucional de competencias:

a) Respecto de la competencia estatutaria sobre las encuestas,

audiencias públicas y foros de participación, el Tribunal Constitucional entiende que se trata de consultas populares no referendarias que "tienen perfecto encaje en aquel género que, como especies distintas, comparten con el referéndum". Además, como quiera que "las consultas previstas en el precepto se ciñen expresamente al ámbito de las competencias autonómicas y locales, es evidente -a juicio del Tribunal- que no puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado".

b) Respecto de la competencia estatutaria sobre "cualquier otro instrumento de consulta popular", el Tribunal Constitucional señala que "es perfectamente conforme con la Constitución, en el bien entendido de que en la expresión "cualquier otro instrumento de consulta popular" no se comprende el referéndum"; el propio artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña hace excepción expresa "de lo previsto en el artículo 149.1.32ª de la Constitución".

No obstante, aclara a renglón seguido que "esa excepción 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 su regulación", por cuanto "la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, es la llamada por el artículo 92.3 de la Constitución 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 artículo 149.1.32ª de la Constitución: la genérica del artículo 81 de la Constitución para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución". En consecuencia -concluye el Tribunal Constitucional-, el artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña "no es inconstitucional interpretado en el sentido de que la excepción en él contemplada se extiende a la institución del referéndum en su integridad y no sólo a la autorización estatal de su convocatoria".

V.- Antecedentes y contenido de la Ley objeto del eventual recurso

1. La Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana tiene su antecedente próximo en la Ley de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum.

Al amparo del artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la mencionada Ley 4/2010 regula las "consultas populares por vía de referéndum de ámbito de Cataluña" sobre "decisiones políticas de especial trascendencia en el ámbito de competencia de la Generalitat" (artículo 10), así como las "consultas populares por vía de referéndum de ámbito municipal" en "asuntos de la competencia propia del municipio y de carácter local que sean de especial trascendencia para los intereses de los vecinos" (artículo 31.1). La convocatoria de ambos tipos de consulta se encuentra supeditada, según precisa la propia Ley, a la preceptiva autorización del Estado (artículos 13, 35 y 43.2).

Esta Ley fue recurrida por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional con el parecer favorable del Consejo de Estado (dictamen 1618/2010, de 16 de septiembre). El recurso de inconstitucionalidad se fundamentó en que el referéndum está sujeto a la doble reserva de Ley Orgánica de los artículos 81 y 92.3 de la Constitución y, por ello, la Comunidad Autónoma de Cataluña carece de competencia normativa para su regulación, de acuerdo con la interpretación del artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña realizada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio. En el escrito de interposición del recurso, el Gobierno invocó el artículo 161.2 de la Constitución y, por ello, la vigencia de los preceptos impugnados quedó automáticamente suspendida. Transcurridos los cinco meses de suspensión que marca el referido precepto, el Tribunal Constitucional, en su Auto 87/2011, de 9 de junio, levantó la suspensión, cuyo mantenimiento había sido solicitado por el Abogado del Estado ante los perjuicios que podrían derivarse de una eventual consulta sobre -entre otras cuestiones- el denominado "derecho a decidir". El Tribunal Constitucional acordó, sin embargo, el levantamiento de la suspensión con base en dos argumentos:

- Por una parte, se dijo en este Auto que los perjuicios aducidos por el Abogado del Estado en atención a la posible

convocatoria de una consulta de tal naturaleza, dado "su marcado carácter hipotético", no podían tenerse en consideración, pues "el hecho de que tal consulta llegue a ser efectivamente convocada no puede ser entendido como una directa consecuencia de la vigencia de los preceptos impugnados y ahora suspendidos de la Ley, en tanto los mismos se limitan a establecer la normativa aplicable a las que denomina consultas populares por vía de referéndum del ámbito de Cataluña sin hacer alusión alguna a las cuestiones concretas reguladas por los preceptos ahora suspendidos".

- Por otra, se observó en el referido Auto que "el posible objeto de las consultas ha de circunscribirse, por mandato de la propia Ley 4/2010 (artículo 10), al ámbito de las competencias de la Generalitat", y que, "conforme a la propia norma autonómica (artículos 13 y 43.2), la celebración de una eventual consulta está, en todo caso, supeditada a la obtención de la previa autorización del Estado, siendo de todo punto evidente que a éste corresponderá decidir, con entera libertad, acerca de la conveniencia de otorgar o no la mencionada autorización, condición necesaria e imprescindible para que la consulta pueda ser convocada". Así pues, "ante la existencia de un pleno control directo por parte del Estado, expresado en la necesidad de obtener la mencionada autorización, no es posible apreciar - sostuvo el Tribunal Constitucional- los perjuicios que, según el Abogado del Estado, sufriría el interés general, pues, sin entrar ahora en el problema competencial planteado acerca de si la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene o no competencia para regular los referendos, es claro que, en todo caso, la viabilidad de tales consultas depende directamente de la decisión que el Estado adopte al respecto en ejercicio de la competencia de autorización que no está puesta en cuestión en el presente proceso constitucional".

En conclusión y con base en las razones expuestas, el Tribunal Constitucional levantó la suspensión de la Ley de Cataluña 4/2010, "sin perjuicio de que -advertía en su Auto-, dada la finalidad de preservar el interés general que concurre en defensa de la Constitución y de sus contenidos, sea posible, en caso de acreditarse algún cambio de circunstancias que resulte relevante para modificar lo acordado, solicitar a este Tribunal

Constitucional la reconsideración de la decisión adoptada en este incidente".

2. Pese al levantamiento de la suspensión y transcurridos ya cuatro años desde su vigencia, la Ley de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, no ha sido todavía objeto de aplicación. Sin embargo, la Generalitat ha promovido la aprobación, en este mismo ámbito de las consultas populares, de la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

Al amparo nuevamente del artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la Ley de Cataluña 10/2014 regula las "consultas populares no referendarias" y los "procesos de participación ciudadana" susceptibles de ser convocados "en el ámbito competencial de la Generalitat y de los Entes Locales" (artículo 1.1):

a) Las "consultas populares no referendarias" se encuentran reguladas en el título II de la Ley de Cataluña 10/2014.

Este tipo de consulta se define como "la convocatoria hecha por las autoridades competentes, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, a las personas legitimadas en cada caso para que manifiesten su opinión sobre una determinada actuación, decisión o política pública, mediante votación" (artículo 3.1).

El ámbito de las consultas puede ser "nacional", si se refieren a todo el territorio de Cataluña, o "local", si tienen carácter municipal o supramunicipal (artículo 3.2).

Las personas que pueden ser llamadas a participar "mediante votación" en estas consultas son: los mayores de dieciséis años que tengan la condición política de catalanes, incluyendo los residentes en el extranjero; los mayores de dieciséis años de Estados miembros de la Unión Europea inscritos en el Registro de población de Cataluña y que acrediten un año de residencia continuada inmediatamente anterior a la convocatoria de la consulta; y los mayores de dieciséis años nacionales de terceros Estados inscritos en el Registro de población de Cataluña y con residencia legal durante un periodo continuado de tres años inmediatamente anterior a la convocatoria de la consulta

(artículo 5.1). Estas personas deberán figurar inscritas en el Registro de participación en consultas populares no referendarias (artículo 6.1).

La competencia para la convocatoria de la consulta corresponde al President de la Generalitat (artículo 10.1).

El procedimiento para la convocatoria y celebración de la consulta, que se regula con todo detalle, incorpora un "sistema de garantías" integrado por la Comisión de Control, las Comisiones de Seguimiento y las Mesas de Consulta (artículos 13 y siguientes), que deben vigilar -entre otras cuestiones- la observancia de las reglas de voto (artículos 23 y siguientes).

El resultado de la consulta "no tiene carácter vinculante", aunque "los poderes públicos que las han convocado deberán pronunciarse sobre su incidencia en la actuación pública sometida a consulta en el plazo de dos meses a partir de su celebración" (artículo 8).

b) Los "procesos de participación ciudadana" se encuentran, por su parte, regulados en el título III de la Ley de Cataluña 10/2014.

Este tipo de procesos se definen como las "actuaciones institucionalizadas destinadas a facilitar y promover la intervención de la ciudadanía en la orientación o definición de las políticas públicas" (artículo 40.1).

En los mismos pueden tomar parte "las personas mayores de dieciséis años" (artículo 41.1), y pueden "ser abiertos a toda la población o ir dirigidos, por razón de su objeto o ámbito territorial, a un determinado o determinados colectivos de personas" (artículo 41.2).

Con carácter general, se pueden convocar "en relación a cualquier propuesta, actuación o decisión en la aplicación de la que pueda ser relevante informar, debatir o conocer la opinión ciudadana mediante la colaboración y la interacción entre la ciudadanía y las instituciones públicas" (artículo 42.1), y, además, para "evaluar las políticas y, en su caso, proponer medidas para modificar la actuación pública sobre las políticas objeto de evaluación" (artículo 42.2).

Estos procesos pueden revestir diferentes modalidades: "encuestas", si utilizan técnicas demoscópicas para conocer la opinión o las preferencias de la ciudadanía con relación a una cuestión o cuestiones determinadas (artículo 53.1); "audiencias públicas ciudadanas", si se ofrece a las personas, entidades y organizaciones la posibilidad de presentar y debatir propuestas con relación a una determinada actuación pública (artículo 54.1); y "foros de participación", si se organizan como espacios de deliberación, análisis, propuesta y evaluación de las iniciativas y de las políticas públicas (artículo 55.1)

VI.- Naturaleza y límites del recurso de inconstitucionalidad objeto de consulta

En la propuesta de Acuerdo del Consejo de Ministros que obra en el expediente se solicita del Presidente del Gobierno que promueva recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, impugnando la entera regulación de las consultas populares no referendarias y determinados preceptos relativos a los procesos de participación ciudadana.

Antes de entrar en el fondo de la cuestión sometida a consulta, es preciso recordar que el recurso de inconstitucionalidad comporta un control "abstracto" de la constitucionalidad de las normas con rango de Ley que, conforme a su naturaleza, se ejerce al margen de las circunstancias del caso concreto: en palabras del Tribunal Constitucional, es un "recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento" (Sentencia 96/2014, de 12 de junio, FJ 2º). De este modo, el examen de la compatibilidad de la Ley de Cataluña 10/2014 con la Constitución debe abordarse en el presente dictamen atendiendo única y exclusivamente al tenor de la regulación legal y no a la situación de hecho subyacente ni al contenido que hipotéticamente pudieran tener los actos que se dicten en aplicación de aquélla, sin perjuicio de que éstos, en su caso, también puedan ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional a través de los procedimientos establecidos a tal fin en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre.

Por otra parte, conviene señalar que, "para apreciar la

conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley", no sólo deben considerarse "los preceptos constitucionales" sino también -dice el apartado 1 del artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional- "las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas", lo que, en materia de consultas populares, obliga a tener presentes las previsiones de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Asimismo, se podrán declarar inconstitucionales "por infracción del artículo 81 de la Constitución" -dice el apartado 2 del artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional- los preceptos de una "norma legislativa de una Comunidad Autónoma" en el caso de que esta disposición hubiera regulado materias reservadas a la Ley Orgánica.

Con estas precisiones puede pasarse a analizar si existen fundamentos jurídicos suficientes para interponer -como se interesa en la propuesta del Gobierno a su Presidente- recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, tanto en lo que se refiere a las "consultas populares no referendarias" como a los "procesos de participación ciudadana".

VII.- Análisis de la conformidad de la regulación de las "consultas populares no referendarias" del título II de la Ley de Cataluña 10/2014 al bloque de la constitucionalidad

1. En la propuesta de Acuerdo del Consejo de Ministros se afirma que la regulación de las "consultas populares no referendarias", contenida fundamentalmente en el título II de la Ley de Cataluña 10/2014, es inconstitucional así en general -por falta de competencia de la Comunidad Autónoma sobre el particular- como en muchos de sus preceptos -por vulneración del contenido material de diversas leyes orgánicas que forman parte del bloque de la constitucionalidad-.

Desde la primera de estas perspectivas, se observa en dicho Acuerdo que las consultas populares no referendarias de la Ley

de Cataluña 10/2014 reúnen, en realidad, las características propias del referéndum señaladas por la jurisprudencia constitucional, y, por ello, se entiende que su regulación vulnera en su integridad la reserva de Ley Orgánica establecida en los artículos 81 y 92.3 de la Constitución.

Sin perjuicio de ello, se reputan igualmente inconstitucionales otros preceptos o conjuntos de preceptos de la Ley de Cataluña 10/2014 por considerarlos contrarios a concretas previsiones, relativas al ejercicio del derecho fundamental de participación política y a la institución del referéndum, contenidas en la propia Constitución, en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, y en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General: tales infracciones se plantean en relación con aspectos tales como el objeto de la consulta, la determinación de las personas llamadas a participar, la forma de convocatoria, los órganos administrativos que controlan el proceso, la campaña previa a la consulta y el régimen de garantías jurisdiccionales.

Asimismo, se aduce la vulneración de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en materia de consultas populares locales, y del artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en relación con la cesión de datos al Registro de participación en consultas populares no referendarias prevista en la Ley de Cataluña 10/2014.

Como puede apreciarse, la mayor parte de los vicios de inconstitucionalidad que en la propuesta de Acuerdo del Consejo de Ministros se imputan a la regulación de las consultas populares no referendarias de la Ley de Cataluña 10/2014 -salvo la referida infracción de la legislación orgánica de protección de datos- parten del presupuesto de que tales consultas, con independencia de la denominación que el legislador a su discreción haya querido asignarles, son un auténtico referéndum. Por tal razón y a fin de determinar si existen fundamentos jurídicos suficientes para que el Presidente del Gobierno interponga -como se interesa en dicha propuesta- recurso de inconstitucionalidad contra la regulación de las consultas populares no referendarias prevista en dicha Ley, es preciso analizar previamente la naturaleza jurídica y constitucional de

éstas, atendiendo a los aspectos esenciales de su regulación en comparación con los que caracterizan el referéndum.

2. Con este punto de partida, el examen de la naturaleza de las consultas populares no referendarias de la Ley de Cataluña 10/2014 debe comenzarse recordando que, de acuerdo con las Sentencias 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 2º y 3º) y 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional (FJ 69º), la diferencia entre referéndum y consultas populares no referendarias no estriba en el objeto de la consulta o en sus efectos jurídicos, sino en el alcance de la voluntad popular que se expresa a través de ellas. Por ello, ni el contenido de su artículo 3.1 -en el que se define el objeto de la consulta- ni el de su artículo 8 -en el que se determinan sus efectos- son relevantes a estos efectos:

- El artículo 3.1 de la Ley de Cataluña 10/2014 define "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".

Este precepto se encuentra formulado en términos tan genéricos que tales consultas podrían llegar a alcanzar -como se observa en la propuesta de Acuerdo del Consejo de Ministros- aquellas "decisiones políticas de especial trascendencia" que son objeto del referéndum consultivo del artículo 92.1 de la Constitución.

Sin embargo, como ya se ha señalado con anterioridad, el hecho de que una autoridad pública decida someter a consulta popular una "decisión política de especial trascendencia" no determina por sí mismo que la misma constituya un referéndum: lo será únicamente si se realiza un llamamiento al cuerpo electoral para que exprese su voluntad general mediante el ejercicio del derecho de sufragio. En cambio, cuando se recabe la opinión de un determinado colectivo sobre tales decisiones, al margen de cualquier procedimiento electoral (por ejemplo, en encuestas, audiencias públicas o foros de participación), se estará en presencia de una consulta popular no referendaria. Por este motivo, el objeto de la consulta, en los términos en que lo

define el artículo 3.1 de la Ley de Cataluña 10/2014, no puede considerarse determinante de su naturaleza de referéndum.

- Tampoco resulta relevante, para el análisis de la naturaleza de las consultas reguladas en el título II de la Ley de Cataluña 10/2014, que el artículo 8 les prive de toda fuerza vinculante: "Las consultas populares no referendarias promovidas al amparo de esta Ley -dice el artículo- tienen por finalidad conocer la opinión de la población sobre la cuestión sometida a consulta y su resultado no tiene carácter vinculante". La circunstancia de que una consulta popular no sea jurídicamente vinculante -dice la Sentencia 103/1008, de 11 de septiembre, del Tribunal Constitucional, ya extractada en este punto con anterioridad- resulta "de todo punto irrelevante" en la distinción de ambas instituciones, ya que el referéndum no se define frente a otras consultas populares por la fuerza vinculante de sus efectos, sino por "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 antes una consulta referendaria" (FJ 3º).

En definitiva, la naturaleza de las consultas reguladas en el título II de la Ley de Cataluña 10/2014 no puede determinarse atendiendo a su objeto (artículo 3.1) ni a sus efectos (artículo 8), sino al alcance de la voluntad que se articula a través de ellas: si es una voluntad general imputable al cuerpo electoral, en ejercicio del derecho fundamental de participación política del artículo 23.1 de la Constitución, se estará en presencia de un referéndum; si son meras voluntades particulares o colectivas, expresadas al margen de aquel derecho, se tratará de consultas populares no referendarias.

3. El examen del contenido de la Ley de Cataluña 10/2014 pone de manifiesto que las consultas reguladas en su título II comportan un llamamiento de las autoridades públicas competentes a los ciudadanos catalanes para que, mediante el voto, se pronuncien sobre una determinada actuación, decisión o política pública, expresando así la voluntad general del pueblo de Cataluña.

El Tribunal Constitucional ha señalado, en su Sentencia

119/1995, de 19 de julio, que, "para determinar si estamos o no ante un derecho de participación, encuadrable en el artículo 23.1 de la Constitución", habrá que atender "no sólo a la naturaleza y forma del llamamiento" que los poderes públicos convocantes dirijan a los ciudadanos, "sino también a su finalidad: sólo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio directo o por medio de representantes del poder político -esto es, sólo allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder- estaremos en el marco del artículo 23.1 de la Constitución" (FJ 3º).

Este llamamiento al pueblo como titular del derecho de participación política del artículo 23.1 de la Constitución se evidencia, en las denominadas consultas populares, cuando - como dice la Sentencia 103/1008, de 11 de septiembre, del Tribunal Constitucional- el sujeto convocado es el "cuerpo electoral" que encarna la voluntad del pueblo y se utiliza un "procedimiento electoral" a través del cual los ciudadanos integrantes de dicho cuerpo emiten su voto. Ambos elementos se detectan en la regulación de las consultas populares del título II de la Ley de Cataluña 10/2014:

i) En relación con el primero de ellos, debe estarse a lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley de Cataluña 10/2014, en el que se contiene una relación de las "personas legitimadas" para tomar parte en las consultas "mediante votación". Este precepto atribuye esa legitimación no sólo a quienes tengan la condición política de catalanes -es decir, los españoles con vecindad administrativa en Cataluña (artículo 7 del Estatuto de Autonomía de Cataluña)-, sino también a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de terceros Estados que residan en Cataluña, y prevé que tanto unos como otros podrán ser consultados cuando sean mayores de dieciséis años. El hecho de que la consulta pueda extenderse a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de terceros Estados no obsta -a juicio del Consejo de Estado- para que sus resultados deban entenderse imputables al parecer del cuerpo electoral de dicha Comunidad y considerarse expresivos de la voluntad general del pueblo de Cataluña y del principio democrático consagrado en el artículo 1.1 de la Constitución, al que muy significativamente se alude en el preámbulo de la Ley. En este punto, debe repararse

en que es el propio legislador catalán quien, al amparo del artículo 15.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña ("Los derechos que el presente Estatuto reconoce a los ciudadanos de Cataluña pueden extenderse a otras personas, en los términos que establecen las leyes"), ha entendido procedente que los nacionales de Estados miembros y terceros Estados figuren - siempre que cuenten con un determinado periodo de residencia y estén inscritos en el Registro de población de Cataluña- entre las personas que puedan ser llamadas a pronunciarse, mediante la emisión del voto, sobre cualesquiera actuaciones, decisiones o políticas públicas que deban adoptarse en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Cataluña. De este modo, si tales personas son convocadas a una determinada consulta al amparo del título II de la Ley de Cataluña 10/2014, su voto deberá ser tenido en cuenta, por expresa decisión del Parlamento de Cataluña, para la conformación de la voluntad general del pueblo catalán -no, por tanto, para la articulación de meras voluntades particulares o colectivas- en relación con los asuntos que se les planteen en cada caso. Por ello, sin perjuicio de que el llamamiento a los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea y de terceros Estados pudiera constituir una vulneración del artículo 13.2 de la Constitución, en los términos que luego se verán, no cabe duda de que tales personas expresarán el parecer del cuerpo electoral de Cataluña, en un sentido jurídico-político, cuando sean convocadas a participar en una determinada consulta de acuerdo con lo dispuesto en el título II de la Ley de Cataluña 10/2014.

A la misma conclusión cabe llegar en relación con la posibilidad de que sean consultados los menores de dieciocho años, máxime cuando la minoría de edad no priva a los españoles que residen en Cataluña de su condición política de catalanes. En tal sentido, el artículo 7.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone: "Gozan de la condición política de catalanes o ciudadanos de Cataluña los ciudadanos españoles que tienen vecindad administrativa en Cataluña. Sus derechos políticos se ejercen de acuerdo con el presente Estatuto y las leyes". De este modo, la inclusión de los catalanes y otras personas menores de dieciocho años en el universo de las personas consultadas, más allá de que pudiera comportar una vulneración del artículo 12 de la Constitución -como luego se

examina-, no enerva la imputación del resultado de tales consultas a la voluntad general del pueblo de Cataluña.

A la vista de las consideraciones realizadas, entiende el Consejo de Estado que los sufragios emitidos por las personas llamadas a participar en estas consultas populares, de acuerdo con el artículo 5.1 de la Ley de Cataluña 10/2014, exteriorizan la voluntad general de los ciudadanos de dicha Comunidad Autónoma y no meras voluntades particulares o colectivas.

ii) Para la expresión de esa voluntad general, el título II de la Ley de Cataluña 10/2014 establece un procedimiento ad hoc que pivota sobre tres elementos básicos: por una parte, la relación de participantes inscritos en el Registro de participación en consultas populares no referendarias (artículo 6); por otra, las reglas de voto aplicables, que estatuyen la modalidad presencial en las urnas y en sobre cerrado como forma ordinaria de sufragio (artículos 23.1 y 24) y prevén que todas las modalidades de votación deberán garantizar la identificación de los participantes, el secreto del voto y la constancia de las personas que han participado, entre otros extremos (artículo 26.4.a y b); y, en fin, el sistema de garantías administrativas integrado por la Comisión de Control, las Comisiones de Seguimiento y las Mesas de Consulta (artículos 13 a 20).

El procedimiento utilizado en las consultas reguladas en el título II de la Ley de Cataluña 10/2014 tiene -a juicio del Consejo de Estado- la naturaleza de un "procedimiento electoral", desde el momento en que, a través del mismo, se canaliza el sufragio de las personas convocadas, a diferencia de lo que sucede en otro tipo de consultas (por ejemplo, en las encuestas, audiencias públicas ciudadanas o foros de participación), donde los participantes no expresan su voto sino que se limitan a exteriorizar su opinión o a formular propuestas sobre los asuntos sometidos a su consideración, utilizando diversos procedimientos que, por lo dicho, no pueden calificarse de electorales.

En la regulación del procedimiento de consulta, el título II de la Ley de Cataluña 10/2014 se aparta del procedimiento electoral establecido en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, al que se remite el artículo 11, apartado uno, de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre

regulación de las distintas modalidades de referéndum, utilizando un registro de participantes distinto del censo electoral -el denominado Registro de participación en consultas populares no referendarias-, creando una Administración electoral paralela a las Juntas Electorales -integrada por la Comisión de Control, las Comisiones de Seguimiento y las Comisiones de Consulta- y omitiendo la garantía jurisdiccional específica del recurso contencioso-electoral, entre otros aspectos.

El desconocimiento de estas previsiones no excluye, sin embargo, la naturaleza electoral del procedimiento de consulta regulado del título II de la Ley de Cataluña 10/2014, que viene dada -como se ha explicado- por constituir el cauce formal para el ejercicio del voto y no para la formulación de simples opiniones, valoraciones o propuestas por parte de las personas convocadas. Cuestión distinta es que el procedimiento de consulta contenido en el título II de la Ley de Cataluña 10/2014, por ser un procedimiento de naturaleza electoral, vulnere -como después se analiza- lo previsto en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

De cuanto se lleva expuesto cabe concluir que las consultas populares contempladas en el título II de la Ley de Cataluña 10/2014 son susceptibles de expresar el parecer del cuerpo electoral, es decir, la voluntad general del pueblo de Cataluña y no meras voluntades particulares o colectivas, conformada y exteriorizada a través de un procedimiento electoral, y, por tal razón, suponen un ejercicio directo del derecho fundamental de participación política del artículo 23.1 de la Constitución que responde, en su configuración institucional y cualquiera que sea el nomen iuris que el legislador catalán haya optado por darles, al modelo del referéndum.

4. Dado que las consultas populares contempladas en el título II de Cataluña 10/2014 tienen una naturaleza materialmente referendaria, su regulación vulnera la doble reserva de Ley Orgánica establecida en los artículos 81.1 ("Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales...") y 92.3 ("Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum

previstas en esta Constitución"):

- La primera, porque el referéndum constituye una manifestación del derecho fundamental de participación política consagrado en el artículo 23.1 de la Constitución cuyo desarrollo -según el artículo 81.1 de la Norma Fundamental- debe hacerse por Ley Orgánica.

- La segunda, porque el objeto de las consultas planteadas al amparo de la Ley 10/2014 de Cataluña tiene una amplitud tal (artículo 3.1) que podría alcanzar a las decisiones políticas de especial transcendencia reservadas a una de las modalidades de referéndum previstas en el artículo 92.1 de la Constitución y que, por ello, sólo puede ser regulada -de acuerdo con el artículo 92.3 de la Norma Fundamental- por Ley Orgánica.

Esta infracción de la doble reserva de Ley Orgánica tiene relevancia constitucional, dado que -según el artículo 28.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional- pueden declararse inconstitucionales las normas legislativas de las Comunidades Autónomas que regulen materias reservadas a Ley Orgánica.

5. Más allá de que esta vulneración de la doble reserva de Ley Orgánica sería suficiente para constatar la falta de competencia normativa de la Comunidad Autónoma en la materia, la regulación de las consultas populares del título II de la Ley de Cataluña 10/2014 también infringe -dado el verdadero carácter referendario de tales consultas- diversos preceptos constitucionales relativos al derecho fundamental de participación política y a la institución del referéndum, así como la disciplina de esta figura contenida en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (LOMR), y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), que integran igualmente el bloque de la constitucionalidad. Circunscribiendo el examen a los términos en que se expresa la propuesta objeto de este dictamen, cabe realizar las siguientes consideraciones:

a) El objeto de las consultas se formula en el artículo 3.1 de la Ley de Cataluña 10/2014 de forma tan genérica que las mismas podrían llegar a versar -como se observa en el referido Acuerdo-

sobre "decisiones políticas de especial trascendencia" reservadas al referéndum consultivo previsto en el artículo 92.1 de la Constitución. El artículo 3.1 de la Ley de Cataluña 10/2014 dispone que las consultas, materialmente referendarias como se ha visto, pueden versar sobre "una determinada actuación, decisión o política pública, mediante votación". Sin embargo, de acuerdo con el artículo 92.1 de la Constitución, cualquier consulta de naturaleza referendaria que se plantee sobre "decisiones políticas de especial trascendencia" está reservada al modelo de referéndum establecido en dicho precepto constitucional. En la medida en que el artículo 3.1 de la Ley de Cataluña 10/2014 define el objeto de las consultas con gran amplitud, sin excluir las "decisiones políticas de especial trascendencia" a que se refiere el artículo 92.1 del texto constitucional, cabe apreciar la existencia de fundamento jurídico para interponer recurso de inconstitucionalidad en este punto, sin perjuicio de una posible interpretación de aquel precepto conforme a la Constitución que sólo corresponde hacer el Tribunal Constitucional en ejercicio de sus competencias propias.

A esta conclusión debe resultar ajeno el hecho -expuesto en la propuesta de Acuerdo del Consejo de Ministros para sostener la inconstitucionalidad del precepto- de que, al amparo del mismo, las autoridades competentes podrían llegar a convocar una consulta sobre una decisión que, aun siendo del interés de la Comunidad Autónoma de Cataluña, se proyectase más allá de su ámbito competencial. A este respecto, cabe observar que el artículo 1.1 de la Ley de Cataluña 10/2014 circunscribe su aplicación al "ámbito competencial de la Generalitat y los Entes Locales", mientras que el artículo 3.1 de la misma Ley se remite a "la convocatoria hecha por las autoridades competentes, de acuerdo con lo que establece esta Ley". Por su parte, el Tribunal Constitucional ha advertido, en Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre, que tal convocatoria "no puede ampararse en genéricas potestades implícitas vinculadas al principio democrático", o lo que es igual, 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, sólo pueden convocarse y celebrarse los referendos que expresamente estén previstos en las normas del Estado,

incluidos los Estatutos de Autonomía, conforme a la Constitución" (FJ 3º). En la hipótesis de una consulta que plantease cuestiones que, aun siendo del interés de Cataluña, sobrepasaran sus límites competenciales, el vicio de inconstitucionalidad sería imputable en su caso al acto de convocatoria, pero no a los artículos 1.1 y 3.1 de la Ley de Cataluña 10/2014 objeto del presente dictamen.

A la vista de estas consideraciones, existen fundamentos jurídicos suficientes para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 3.1 de la Ley de Cataluña 10/2014, con base en la vulneración del artículo 92.1 de la Constitución, en relación con el apartado 3 del mismo precepto, en el que se establece una reserva de Ley Orgánica.

b) La relación de "personas legitimadas" para participar en las consultas populares mediante votación contenida en el artículo 5.1 de la Ley de Cataluña 10/2014 tampoco se acomoda a lo dispuesto en los artículos 12 y 13.2 de la Constitución y 2.1 de la LOREG.

El artículo 5.1 de la Ley de Cataluña 10/2014 prevé que pueden ser consultados, además de quienes tengan la condición política de catalanes (letra a), los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea inscritos en el Registro de población de Cataluña y que acrediten un año de residencia continuada inmediatamente anterior a la convocatoria de la consulta (letra b), así como los nacionales de terceros Estados inscritos en el Registro de población de Cataluña y con residencia legal durante un periodo continuado de tres años inmediatamente anterior a la convocatoria de la consulta (letra c). Igualmente, se dispone que todos ellos podrán ser consultados cuando sean mayores de dieciséis años (letras a, b y c).

Los artículos 13.2 de la Constitución y 2.1 de la LOREG atribuyen el derecho fundamental de participación política del artículo 23.1 de la Constitución a "los españoles", "salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales". Al amparo de esta salvedad, el artículo 176.1 de la LOREG reconoce el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales a todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española, tengan la

condición de ciudadanos de la Unión Europea o sean extranjeros cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones. Sin embargo, el artículo 5.1 de la Ley de Cataluña 10/2014 permite participar en las consultas a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de terceros Estados en un ámbito superior al municipal, habida cuenta de que el artículo 3.2 de dicha Ley admite las consultas de "ámbito nacional", esto es, las referidas "a todo el territorio de Cataluña". Pero, aun circunscribiendo el análisis a las consultas de "ámbito local" también contempladas en ese precepto, sean éstas de carácter municipal o supramunicipal, puede observarse que el artículo 5.1 de la Ley de Cataluña 10/2014 impone a los ciudadanos de la Unión Europea unos condicionantes para el ejercicio del voto (entre otros, un año de residencia continuada inmediatamente anterior a la convocatoria de la consulta) no previstos en el artículo 176.1 de la LOREG -este precepto exige la condición de residentes, pero no un determinado periodo de residencia-, y a los extranjeros unos requisitos (en particular, un periodo de residencia continuado de tres años inmediatamente anterior a la consulta) ajenos a la regla de reciprocidad establecida en dicho precepto orgánico.

Por otra parte, el artículo 2.1 de la LOREG atribuye el derecho de sufragio a los "mayores de edad", que, de acuerdo con el artículo 12 de la Constitución, son los mayores de dieciocho años. El artículo 5.1 de la Ley de Cataluña 10/2014 no respeta esta regla, previendo que puedan ser consultados los mayores de dieciséis años.

Las infracciones de rango constitucional apreciables en el artículo 5.1 de la Ley de Cataluña 10/2014 no terminan, sin embargo, con la atribución del derecho de sufragio a los mayores de dieciséis años y a los ciudadanos de la Unión Europea y extranjeros. De cuanto se lleva expuesto puede advertirse que los artículos 12 y 13.2 de la Constitución y los concordantes de la LOREG establecen una serie de reglas fijas para la atribución de la condición de electores y, por ende, para la delimitación del cuerpo electoral, sin que exista margen alguno de discrecionalidad para la autoridad pública convocante en la determinación de las personas que forman parte del mismo. De este modo, la configuración del cuerpo electoral como un cuerpo

cierto y predeterminado por las normas aplicables a los procesos electorales constituye una exigencia de naturaleza constitucional, que sirve a la transparencia de éstos y garantiza la recta formación de la voluntad popular y la identidad en el tiempo del sujeto consultado. Sin embargo, el artículo 5.1 de la Ley de Cataluña 10/2014 señala que "pueden ser llamados" a participar en las consultas populares las personas que en el mismo se enumeran, por lo que, en razón de la sola decisión de la autoridad pública convocante (artículo 12.1.b) de la Ley de Cataluña 10/2014), la dimensión del cuerpo electoral podrá ser una u otra, quebrando con ello una regla elemental -el carácter cierto del cuerpo electoral- del ordenamiento constitucional español y, en general, de cualquier sistema democrático.

c) El Registro de participación en las consultas populares no referendarias creado por el artículo 6 de la Ley de Cataluña 10/2014 cumple la función propia de un censo electoral, pero se regula al margen de las disposiciones dedicadas a esta institución en el capítulo IV de la LOREG (artículos 31 a 39) y sin observar el tenor de las mismas.

d) La atribución de competencia al President de la Generalitat para convocar consultas populares, de acuerdo con el artículo 10.1 de la Ley de Cataluña 10/2014, se realiza en términos incompatibles con la competencia exclusiva del Estado para la "autorización de consultas populares por vía de referéndum" prevista en el artículo 149.1.32ª de la Constitución y en el artículo 2, apartado primero, de la LOMR. Asimismo, no se respeta la competencia del Rey para la convocatoria del referéndum, reconocida en el artículo 62.c) de la Constitución y en el artículo 2, apartado tercero, de la LOMR.

El desconocimiento de estas previsiones constitucionales y orgánicas se aprecia asimismo en la regulación de la iniciativa institucional y ciudadana para la convocatoria de las consultas populares contenida en el artículo 4 y en los artículos 30 a 39 de la Ley de Cataluña 10/2014, dado que tales preceptos atribuyen legitimación para promover consultas populares a instituciones y personas que no están contempladas en la Constitución ni en la LOMR.

e) El objeto de la consulta y el contenido, publicación y demás

extremos del decreto de convocatoria, contemplados en los artículos 10.3 y 4, 11 y 12 de la Ley de Cataluña 10/2014, se abordan en términos distintos de los previstos en el artículo 3 de LOMR, particularmente en lo que se refiere a la formulación de la pregunta o preguntas y al plazo dentro del cual debe fijarse el día de la consulta contado a partir de la publicación de su convocatoria.

f) El sistema de garantías administrativas creado por los artículos 13 a 20 de la Ley de Cataluña 10/2014, que está integrado por la Comisión de Control, la Comisión de Seguimiento y las Mesas de Consultas, viene a suplantar a los órganos de la Administración electoral - Juntas y Mesas Electorales- previstos en el capítulo III de la LOREG (artículos 8 a 30) y, por ende, no se adecua a esta regulación orgánica en ninguno de sus aspectos y, en concreto, en su composición, donde no figura ningún miembro del Poder Judicial, como exige la Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 2º).

g) La regulación de la campaña y el debate público y de los espacios públicos informativos y gratuitos previos a las consultas en los artículos 21 y 22 de la Ley de Cataluña 10/2014 tampoco se acomoda a lo dispuesto en los 14 y 15 de la LOMR, especialmente en lo que se refiere a la determinación del periodo hábil de campaña y a los criterios para el otorgamiento de los espacios gratuitos.

h) Las reglas de votación establecidas en los artículos 23 a 29 de la Ley de Cataluña 10/2014 se formulan en términos que no puedan considerarse coherentes con los artículos 16, 17 y 18 de la LOMR y los concordantes de la LOREG. Cabe destacar, por su importancia, que se contemplan modalidades de votación, como la anticipada "por depósito" o "por medios electrónicos", no admitidas en el régimen electoral general

i) Por último, se omite en la Ley de Cataluña 10/2014 cualquier referencia a las "garantías jurisdiccionales específicas" a que alude la Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 2º) y que, en forma de recurso contencioso-electoral, se contemplan en la LOREG y, en su singular aplicación a la institución del referéndum, en el artículo 19 de la LOMR. Tales garantías constituyen una exigencia derivada de la adecuación del control

jurisdiccional de la legalidad de la actuación administrativa previsto en los artículos 24 y 106.1 de la Constitución a las particulares condiciones del ejercicio del derecho de participación política del artículo 23 de la Constitución en el marco de los procesos electorales. La inaplicación de estas garantías supone, en definitiva, una vulneración del artículo 106.1 de la Constitución.

6. Las consideraciones realizadas en los precedentes apartados VII.4 y 5 deben ser moduladas en función del ámbito territorial de la consulta, concretamente en lo que se refiere a las consultas de carácter local. El artículo 3.2 de la Ley de Cataluña 10/2014 contempla las consultas de ámbito local, comprendiendo dentro de ellas tanto las de "carácter municipal" como "supramunicipal". Esta Ley no establece, sin embargo, diferencias regulatorias en función del ámbito territorial de la consulta.

Las consultas de ámbito local -sean municipales o supramunicipales- no se encuentran contempladas en la Constitución. Existe, no obstante, una referencia a las consultas municipales -no a las supramunicipales- en la disposición adicional de la LOMR. Esta disposición excluye a las consultas municipales del ámbito de aplicación de la LOMR y remite su regulación a la legislación de régimen local: "Las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación -dice- a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización".

El artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), disciplina las consultas municipales en los siguientes términos: "De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, 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". No existe mención alguna en esta norma, ni en ninguna otra del ordenamiento estatal básico, a la posibilidad de

convocatoria de consultas locales de ámbito supramunicipal.

A la vista de este marco normativo, el examen de la constitucionalidad de las consultas populares de ámbito local previstas en la Ley de Cataluña 10/2014 debe realizarse distinguiendo en función de su carácter municipal o supramunicipal:

a) Las consultas municipales se regulan -como se ha dicho- en el artículo 71 de la LBRL, por remisión de la disposición adicional de la LOMR, que deja a salvo "la competencia exclusiva del Estado para su autorización".

Las previsiones básicas contenidas en el artículo 71 de la LBRL deberán ser aplicadas -como dice este mismo precepto- "de conformidad con la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas". Por tanto, cualquier regulación autonómica de las consultas municipales tiene que respetar tales previsiones.

Desde esta perspectiva, cabe apreciar que la Ley de Cataluña 10/2014 no se acomoda a lo dispuesto en el artículo 71 de la LBRL, ni en cuanto al objeto de la consulta, ni en lo que se refiere a la exigencia de autorización estatal: el objeto de la consulta se define en el artículo 3.1 de la Ley de Cataluña 10/2014 de forma coincidente para todo tipo de consultas, cualquiera que sea su ámbito territorial, sin excluir las cuestiones relativas a la Hacienda Local para el caso de que las consultas sean de carácter municipal; la autorización del Estado tampoco se menciona en el artículo 10.1 de la Ley de Cataluña 10/2014.

b) Las consultas locales de ámbito supramunicipal, por su parte, no se encuentran contempladas ni en la Constitución ni, en particular, en la disposición adicional de la LOMR y el artículo 71 de la LBRL, que sólo permiten las consultas municipales. Por tanto, la Ley de Cataluña 10/2014 transgrede el bloque de la constitucionalidad al regular una consulta no autorizada por tales preceptos.

7. Por último, es preciso realizar unas consideraciones finales, ajenas a las que se derivan de la caracterización de la consulta como referéndum, sobre la adecuación -cuestionada en la propuesta de Acuerdo del Consejo de Ministros- de los artículos 6.2 y 3 de la Ley de Cataluña 10/2014 al artículo 16.3 de la LBRL

y al artículo 21.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD).

El artículo 16.3 de la LBRL se expresa en los siguientes términos:

"Los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia".

El artículo 21.1 de la LOPD, por su parte, señala:

"Los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las Administraciones públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, salvo cuando la comunicación hubiere sido prevista por las disposiciones de creación del fichero o por disposición de superior rango que regule su uso, o cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos".

La Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre, del Tribunal Constitucional, ha declarado inconstitucional el inciso "cuando la comunicación hubiere sido prevista por las disposiciones de creación del fichero o por disposición de rango superior que regule su uso".

A la vista de los preceptos transcritos, la cesión de datos entre Administraciones Públicas, sin consentimiento del interesado, es lícita cuando resulte necesaria para el ejercicio de sus respectivas competencias, siempre que se trate de las mismas competencias o éstas recaigan sobre las mismas materias, o cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.

En la propuesta de Acuerdo del Consejo de Ministros se argumenta que la cesión de datos personales (en particular, desde el padrón municipal de los Ayuntamientos) a la Comunidad Autónoma de Cataluña (Registro de participación en consultas populares no referendarias), sin consentimiento de los interesados, prevista en los artículos 6.2 y 3 de la Ley de Cataluña 10/2014, no se incardina en ninguno de los supuestos contemplados en los artículos 16.3 de la LBRL y 21 de la LOPD:

Los artículos 6.2 y 3 de la Ley de Cataluña 10/2014 dicen así:

"2. El Registro de participación en consultas populares no referendarias está integrado por los datos del Registro de población de Cataluña y por los del Registro de Catalanes en el exterior, ambos en su último cierre antes de la fecha de convocatoria, y por los datos de otros instrumentos registrales que acrediten la condición de persona legitimada, determinados por las reglas específicas de la convocatoria.

3. La comunicación y la 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."

El artículo 6.2 de la Ley de Cataluña 10/2014 prevé, como puede apreciarse, tres posibles fuentes de cesión de datos personales al Registro de participación en consultas populares no referendarias creado ex novo por la misma norma: el Registro de población de Cataluña, el Registro de catalanes en el exterior y "otros instrumentos registrales que acrediten la condición de persona legitimada".

El Registro de población de Cataluña fue creado por Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de Estadística de Cataluña, que lo define como "un registro administrativo donde figuran los datos actualizados de carácter obligatorio de los vecinos inscritos en los padrones municipales de habitantes de todos los Ayuntamientos de Cataluña" (artículo 49). Este Registro, según dice la misma Ley, es gestionado por el Instituto de Estadística de Cataluña (artículo 51), que es un organismo autonómico integrado en el Sistema Estadístico de Cataluña (artículo 7.a). Siendo así, la cesión de datos del Registro de población de Cataluña al Registro

de participación en consultas populares no referendarias no constituye una cesión de datos entre Administraciones Públicas diferentes, que es el presupuesto de hecho de los artículos 16.3 de la LBRL y 21.1 de la LOPD, sino que tal cesión se realizará dentro de la misma Administración autonómica de Cataluña, por lo que no se aprecia contravención de tales preceptos. Por lo demás, la cesión de datos del padrón municipal al Registro de población de Cataluña no trae causa de la Ley de Cataluña 10/2014, objeto del recurso de inconstitucionalidad sobre el que ahora se dictamina, sino de la Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de Estadística de Cataluña.

El Registro de catalanes y catalanas en el exterior ha sido creado, en el marco del artículo 7.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña ("Gozan, como catalanes, de los derechos políticos definidos por el presente Estatuto los españoles residentes en el extranjero que han tenido en Cataluña la última vecindad administrativa, así como sus descendientes que mantienen esta ciudadanía, si así lo solicitan"), por Decreto 71/2014, de 27 de mayo, en el que se establecen los requisitos y el procedimiento de inscripción. En este Registro "se podrán inscribir los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que han tenido en Cataluña la última vecindad administrativa, así como sus descendientes que mantienen esta ciudadanía, si así lo solicitan" (artículo 6.1). Esta inscripción "tiene carácter voluntario y se realiza a instancia de la persona interesada" (artículo 6.2). Entre las funciones del Registro se incluye la de "comunicar a otros registros públicos los datos del Registro cuando sea necesario para el ejercicio de sus competencias". A la vista de esta regulación y dado que el Registro de catalanes y catalanas en el exterior es de titularidad autonómica, la cesión de datos al Registro de participación en consultas populares no referendarias, también autonómico, no se revela incompatible con lo dispuesto en los artículos 16.3 de la LBRL y 21.1 de la LOPD.

La referencia que el artículo 6.2 de la Ley de Cataluña 10/2014 de Cataluña realiza, en último lugar, a "otros instrumentos registrales que acrediten la condición de persona legitimada", podría dar cabida a una hipotética cesión de datos desde el padrón municipal, a cargo de las Administraciones Locales, al Registro de participación en consultas populares no

referendarias. Sin embargo, tampoco en este supuesto se hace ostensible una vulneración de los artículos 16.3 de la LBRL y 21.1 de la LOPD, puesto que el padrón municipal sirve -entre otras funciones- a la formación del censo electoral y el Registro de participación en consultas no referendarias cumpliría la misma función electoral: en otras palabras, la cesión no se realizaría para el ejercicio de competencias diferentes o que recaigan sobre materias distintas -límite establecido por el segundo de los preceptos legales mencionados- sino que, por el contrario, concurre una misma finalidad electoral en ambos registros. En tales circunstancias y dado que el artículo 6.3 de la Ley de Cataluña 10/2014 dispone, además, que la comunicación de datos deberá realizarse "de acuerdo con la normativa de protección de datos", no se advierte la vulneración de los artículos 16.3 de la LBRL y 21.1 de la LOPD.

VIII.- Análisis de la conformidad de los artículos 41 a 44 del título III de la Ley de Cataluña 10/2014, relativos a "otros procesos de participación ciudadana", al bloque de la constitucionalidad

En la propuesta de Acuerdo del Consejo de Ministros se dice que los artículos 41 a 44 de la Ley de Cataluña 10/2014 vulneran la reserva de Ley Orgánica prevista en los artículos 81.1 y 92.3 de la Constitución. En particular, se observa que, según el artículo 41.1 de la referida Ley, "los procesos de participación ciudadana pueden ser abiertos a toda la población", y que, a la vista del artículo 42.1, tales procesos "se pueden convocar en relación con cualquier propuesta, actuación o decisión en la aplicación de la que pueda ser relevante informar, debatir o conocer la opinión ciudadana mediante la colaboración y la interacción entre la ciudadanía y las instituciones públicas". La amplitud con que se manifiestan tales preceptos permitiría que se consultasen a la ciudadanía actuaciones que impliquen el ejercicio del derecho consagrado en el artículo 23.1 de la Constitución. Por ello, la impugnación de los artículos 41 a 44 de la Ley de Cataluña 10/2014 "se limitaría -según los términos de la propuesta de Acuerdo- a aquellos supuestos en que se ejerza el derecho de participación política, es decir, a aquellos supuestos en que exista un llamamiento a la ciudadanía en su conjunto para el ejercicio de la participación política".

El examen del contenido de los preceptos impugnados pone de manifiesto que los denominados "procesos de participación ciudadana" no están configurados en la Ley de Cataluña 10/2014 como instrumentos para el ejercicio del derecho fundamental de participación política del artículo 23.1 de la Constitución, en la medida en que no comportan -de acuerdo con el tenor legal- el ejercicio del derecho de sufragio a través de un determinado procedimiento electoral, sino la mera formulación de opiniones o propuestas mediante procedimientos distintos. En tal sentido, el parecer expresado a través de tales procesos -aun cuando sea un proceso abierto a toda la población- resulta expresivo de meras voluntades particulares o colectivas articuladas a través de procedimientos que no tienen carácter electoral y, por ello, no constituyen manifestación del derecho fundamental de participación política.

Los procesos de participación ciudadana regulados en el título III de la Ley de Cataluña 10/2014 deben encuadrarse -de acuerdo con la doctrina contenida en la Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre, del Tribunal Constitucional (FJ 2º)- dentro de la figura de las "consultas populares no referendarias", entendidas éstas -según la definición recogida en dicho pronunciamiento- como "aquellas 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".

Al amparo del artículo 122 de su Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene competencia para la regulación de este tipo de consultas populares, de cuya naturaleza participan -tal y como señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/2010, de 28 de junio (FJ 69º)- las encuestas, audiencias públicas y foros de participación contempladas en dicho precepto estatutario y también en el propio título III de la Ley de Cataluña 10/2014 como modalidades o formas de los procesos de participación ciudadana.

En consecuencia, los términos literales de la regulación contenida en el título III de la Ley de Cataluña 10/2014 no permiten apreciar un vicio de inconstitucionalidad inmediato, sin perjuicio de los procedimientos que pudieran llegar a promoverse ante el Tribunal Constitucional si se convocasen procesos de

participación ciudadana que, invocando la cobertura legal del título III de la Ley de Cataluña 10/2014, alterasen la estructura con que los mismos se definen en la propia Ley, llamando al pueblo de Cataluña al ejercicio del sufragio, o que tales procesos tuvieran un objeto que excediera -por utilizar las mismas palabras que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 31/2010, de 11 de septiembre (FJ 2º)- de "los límites materiales a que también hicimos referencia en la Sentencia 103/2008 (FJ 4º) respecto de todo tipo de consultas, al margen de la prevista en el artículo 168 de la Constitución". En esta última Sentencia se dejó dicho, en efecto, que "el respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquellos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines", pues "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". En definitiva, la convocatoria de un proceso de participación ciudadana que alterase la estructura prevista para los mismos en el título III de la Ley de Cataluña 10/2014, llamando al ejercicio del sufragio, o que superase los límites materiales que acaban de indicarse, constituye una cuestión que deberá valorarse en función de las circunstancias del supuesto concreto y sustanciarse, llegado el caso, a través de los procedimientos distintos del recurso de inconstitucionalidad que la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, ha previsto para tal fin.

IX.- Conclusión

A la vista de las consideraciones realizadas en el cuerpo del presente dictamen, entiende el Consejo de Estado que la impugnación, por razones de orden constitucional, de la Ley de Cataluña 10/2014, debe circunscribirse a la regulación de las denominadas "consultas populares no referendarias" contenida en el título II, en cuanto que, bajo esta denominación, se articula un procedimiento de consulta que presenta los elementos configuradores típicos del referéndum, a saber, la convocatoria

del pueblo de Cataluña para que, a través del sufragio, manifieste su voluntad general en los asuntos que le sean sometidos a su consideración. Por tal razón, el hecho de que tales consultas se disciplinen en dicho título II al margen de las previsiones contenidas en las previsiones del bloque de la constitucionalidad (Constitución, LOMR, LOREG y LBRL) aplicables al referéndum -en cuestiones tales como el objeto de la consulta, el cuerpo electoral, el censo electoral, la forma de convocatoria, los órganos de la Administración electoral y las garantías jurisdiccionales- no les priva de su carácter referendario y, en la práctica, viene a suponer que, al amparo de dicho título II, pueden convocarse y celebrarse consultas auténticamente referendarias desconociendo las particulares exigencias y cautelas, recordadas por la Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre, del Tribunal Constitucional, con que la institución del referéndum es contemplada en el ordenamiento constitucional, dada su naturaleza excepcional en un sistema de democracia representativa. El Tribunal Constitucional ha señalado en numerosas ocasiones que el "principio de lealtad constitucional" es "especialmente aplicable -tal y como se dijo en la Sentencia 181/1988, de 13 de octubre (FJ 7º)- en todo lo que atañe a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas", pues "el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías depende en buena medida de la estricta sujeción de uno y otro a las fórmulas de consulta y participación previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía", lo que, en el presente caso, excluye la posibilidad de una regulación de las consultas populares que -como la contenida Ley de Cataluña 10/2014- se sitúe al margen del bloque de constitucionalidad. En efecto, las consultas contempladas en dicho título II comportan un ejercicio del derecho fundamental de participación política del artículo 23.1 de la Constitución y tienen una naturaleza materialmente referendaria, de ahí que estén sujetas a la doble reserva de Ley Orgánica establecida en los artículos 81.1 y 92.3 de la Norma Fundamental y a la autorización del Estado prevista en el artículo 149.1.32ª del texto constitucional, sin perjuicio de las consideraciones adicionales que en su momento se han realizado acerca de la disconformidad de determinados preceptos del título II de la Ley de Cataluña 10/2014 a otras disposiciones también integrantes del bloque de la constitucionalidad.

No existen, en cambio, motivos que puedan razonablemente sustentar el recurso de inconstitucionalidad contra los títulos I y III de la Ley de Cataluña 10/2014. El título I limita las consultas populares al "ámbito competencial de la Generalidad y las Entidades Locales" (artículo 1.1) y, en tal sentido, no cabe formular al mismo un reproche directo a través del eventual recurso de inconstitucionalidad al que se refiere el presente dictamen, sin perjuicio de otros procedimientos que pudieran promoverse si, en la aplicación de la Ley, las autoridades competentes convocasen una consulta que excediera de dicho ámbito competencial. El título III, por su parte, regula los denominados "procesos de participación ciudadana" atribuyéndoles las características propias de las consultas populares no referendarias, y, por tal razón, tales procesos están comprendidos dentro de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Cataluña por el artículo 122 de su Estatuto.

Por lo demás, tampoco parece justificada la impugnación en bloque de todas las disposiciones adicionales, transitorias y finales, que debe limitarse a aquellas que están directa y materialmente relacionadas con las consultas populares del título II, a saber, las disposiciones transitorias primera ("Comunicación previa en el Registro de participación en consultas populares no referendarias") y segunda ("Nombramiento de los miembros de la Comisión de Control y régimen transitorio aplicable hasta la constitución de la Comisión"), y la disposición final primera ("Desarrollo reglamentario") únicamente en lo que resulta de aplicación, en cada uno de sus dos apartados, a las consultas de dicho título II.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que existen fundamentos jurídicos suficientes para interponer recurso de inconstitucionalidad contra todos los artículos del título II, las disposiciones transitorias primera y segunda y la disposición final primera de la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 28 de septiembre de 2014

LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL GOBIERNO