



**Tribunal Constitucional (Pleno).**  
**Sentencia núm. 103/2008 de 11 septiembre**

[RTC\2008\103](#)

**PAÍS VASCO:** COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: consulta popular: ley autonómica que la convoca y regula 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: convocatoria que se lleva a cabo sin apoyo en un título competencial expreso; indiscutible naturaleza de referéndum: se llama al cuerpo electoral a consulta sobre un asunto de manifiesta naturaleza política: la circunstancia de que no sea jurídicamente vinculante resulta de todo punto irrelevante; invasión de la competencia exclusiva del Estado para autorizar la convocatoria de referéndum; pretensión de establecer una nueva relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español: cuestión que afecta al orden constituido y al fundamento del orden constitucional: intento de reformar la Constitución al margen de ella o conseguir su ineficacia práctica: presupone la existencia de un sujeto, el «Pueblo Vasco», titular de un derecho a decidir, equivalente al titular de la soberanía, el Pueblo Español, y capaz de negociar con la Nación española los términos de una nueva relación entre ésta y una de las Comunidades Autónomas; inadecuación del procedimiento parlamentario observado en la elaboración de la Ley: infracción del Reglamento del Parlamento Vasco: procedimiento de lectura única decidido por el Gobierno Vasco que excepciona la posibilidad de establecer enmiendas: procedimiento reservado a determinadas materias, entre las que no está el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos o el régimen electoral.

**REFERÉNDUM:** Naturaleza: forma de democracia directa: cauce especial o extraordinario, por oposición al ordinario o común de la representación política; especie del género «consulta popular»: para calificar una consulta como referéndum ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral estaremos ante una consulta referendaria; no se define frente a otras consultas populares por el carácter vinculante de su resultado; autorización para la convocatoria: competencia exclusiva del Estado.

**Jurisdicción:** Constitucional

Recurso de Inconstitucionalidad núm. 5707/2008

**Ponente:** Don guillermo jiménez sánchez

Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 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: convocatoria de referéndum que compete al Estado: estimación: inconstitucionalidad y nulidad de la Ley impugnada.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

## EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5707-2008, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la [Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio \( LPV 2008, 260 \)](#), «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». Han intervenido y formulado alegaciones en el proceso el Parlamento y el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ha sido ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. ANTECEDENTES

1

Por escrito registrado en este Tribunal el 15 de julio de 2008 el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la [Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio \( LPV 2008, 260 \)](#), «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», publicada en el «Boletín Oficial del País Vasco» el 15 de julio de 2008, haciendo invocación expresa del efecto suspensivo previsto en el art. 161.2 [CE \( RCL 1978, 2836 \)](#).

2

Los hechos en los que se fundamenta el recurso son, sucintamente expuestos, los que siguen:

En sesión de 27 de junio de 2008, y por el procedimiento de lectura única, el Pleno del Parlamento Vasco aprobó la Ley recurrida, que consta de una Exposición de Motivos, un artículo único, una Disposición Adicional, tres Disposiciones Finales y dos Anexos.

De acuerdo con la Exposición de Motivos, el objeto de la Ley es una consulta «habilitadora para el inicio de negociaciones» (cuyo planteamiento es «subsidiario para el supuesto de no alcanzarse un pacto político con el Gobierno español»), con la que se pretende «recabar la opinión de los ciudadanos y ciudadanas vascas con derecho de sufragio activo sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política», entendida ésta como «una negociación entre todos los partidos políticos con el objetivo de alcanzar un Acuerdo de normalización política en el que se establezcan las bases de una nueva relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español».

La Ley se concibe, a continuación, como «un instrumento legal y democrático para que el Pueblo Vasco pueda ejercer libremente el derecho fundamental de participación ciudadana en los asuntos de trascendencia que son de su incumbencia», invocando a este propósito el art. 9.2 e) [EAPV \( RCL 1979, 3028 \)](#) y sosteniendo que, «al no tratarse de una consulta popular por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades ni ser jurídicamente vinculante, a dicho proceso consultivo no le resulta de aplicación la [Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero \( RCL 1980, 163 \)](#), sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, ni tampoco precisa, por tanto, la previa autorización del Estado para su convocatoria».

El artículo único de la Ley impugnada dispone lo siguiente:

«1. En virtud de la presente autorización del Parlamento Vasco, el Lehendakari somete a Consulta de todos los ciudadanos y ciudadanas del País Vasco con derecho de sufragio activo, y con carácter no vinculante, las siguientes preguntas:

a) ¿Está Usted de acuerdo en apoyar un proceso de final dialogado de la violencia, si previamente ETA manifiesta de forma inequívoca su voluntad de poner fin a la misma de una vez y para siempre?

b) ¿Está Usted de acuerdo en que los partidos vascos, sin exclusiones, inicien un proceso de negociación para alcanzar un Acuerdo Democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco, y que dicho Acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice el año 2010?

2. La Consulta se celebrará el sábado 25 de octubre de 2008 en la Comunidad Autónoma del País Vasco y se tendrá por convocada por el Lehendakari el día 15 de septiembre de 2008».

La Disposición Adicional de la Ley remite «el desarrollo y realización de la Consulta» a la [Ley del Parlamento Vasco 5/1990, de 15 de junio \(LPV 1990, 217\)](#), de Elecciones al Parlamento Vasco, «con las adecuaciones necesarias derivadas de la naturaleza de la consulta». La Disposición Final Primera habilita al Gobierno Vasco y al Consejero de Interior para el desarrollo y aplicación de la Ley, la Segunda ordena al Departamento de Hacienda y Administración Pública la cobertura financiera de la celebración de la consulta y la Tercera dispone que la Ley entre en vigor el día de su publicación. Los dos Anexos de la Ley incluyen el modelo de la «papeleta de votación» y el «calendario electoral».

3

El Presidente del Gobierno, a solicitud del Gobierno en reunión del Consejo de Ministros celebrada el 4 de julio de 2008, acordó interponer el presente recurso de inconstitucionalidad, con expresa invocación del art. 161.2 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) a fin de que se produzca la suspensión de la vigencia de la norma impugnada.

El escrito de recurso comienza señalando lo que califica de «algunas acusadas peculiaridades» del artículo único de la Ley recurrida:

- a) El hecho de que el Parlamento Vasco se presente como órgano competente para autorizar al Lehendakari, dictando un acto habilitante que se incorpora a la Ley.
- b) La circunstancia de que el Lehendakari aparezca como sujeto de una conducta actual y simultánea con la publicación de la Ley.
- c) La fijación por el legislador de la fecha de la consulta y la consiguiente ficción de una conducta aplicativa del Lehendakari, que se da por suplida con el pronunciamiento legal.
- d) Y la inclusión en la Disposición Adicional de la regulación procedimental de un solo acto expresivo de la opinión de los electores vascos: la consulta del 25 de octubre de 2008.

Para el Abogado del Estado se trata de una Ley singular o de caso único, bajo la que se encubren varios actos no normativos a los que se pretende proteger con el privilegio jurisdiccional inherente a la forma de Ley. En todo caso, atendido el art. 27.2 e) [LOT \(RCL 1979, 2383\)](#), nada impide, en su opinión, que la Ley se constituya en objeto idóneo de un recurso de inconstitucionalidad.

A continuación el Abogado del Estado expone los fundamentos impugnatorios de su recurso, basados en la identificación de tres vicios de inconstitucionalidad: competencial, procedimental y sustantivo.

A) La existencia de vicio competencial se fundamenta en la infracción del art. 149.1.32ª CE, en relación con el art. 92.1 y 2 CE; adicionalmente se denuncia una infracción autónoma del art. 92.1 y 2 CE y del art. 9.2 e) [EAPV \(RCL 1979, 3028\)](#).

Sostiene el Abogado del Estado que el art. 149.1.32ª CE reserva al Estado la competencia exclusiva para autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, no habiendo duda de que la Ley impugnada autoriza la convocatoria de una consulta de esas características. El escrito de recurso se detiene en el examen del concepto constitucional del referéndum como modalidad de ejercicio del derecho fundamental de los ciudadanos a la participación directa en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), distinta de otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos, puedan también crearse en el Ordenamiento, pero que no están ordenados a servir de cauce a la participación política en sentido propio, es decir, al ejercicio de la soberanía popular.

Para el representante del Gobierno es evidente que, de acuerdo con las [SSTC 63/1987, de 20 de mayo \(RTC 1987, 63\)](#), y [119/1995, de 17 de julio \(RTC 1995, 119\)](#), sólo son objeto de autorización «ex» art. 149.1.32ª CE las consultas populares que deban calificarse como referendos. A su juicio las últimas reformas estatutarias parten de esa diferenciación entre consultas referendarias sujetas a autorización estatal y formas no referendarias de consulta popular que pueden llevarse a cabo sin autorización del Estado. Las notas jurídicamente relevantes que permiten identificar al referéndum frente a otros tipos de consulta popular vendrían dadas por el hecho de que los destinatarios de la consulta referendaria son los ciudadanos (los electores), a través de un procedimiento riguroso, basado en el censo y gestionado por la Administración electoral, con garantía jurisdiccional

ex post

y que sirve tanto para exteriorizar la voluntad política del electorado (referéndum consultivo) como para constituirse en acto formal determinante de ciertos procedimientos normativos (así, en la reforma constitucional). De acuerdo a este planteamiento no cabe duda, para el Abogado del Estado, de que la consulta contemplada en la Ley es un referéndum consultivo por sus destinatarios, su procedimiento y la

---

trascendencia política de su objeto.

En este orden de ideas sostiene el representante del Gobierno que el hecho de que un referéndum consultivo (como el organizado por la Ley impugnada) carezca de eficacia jurídica vinculante no afecta a su condición de referéndum. Lo que lo define como tal es el hecho de constituir un instrumento de participación política directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, al margen del grado de vinculación jurídica de su resultado.

El Abogado del Estado expone, a continuación, la interpretación del art. 149.1.32ª CE que, a su juicio, cuenta con mejor fundamento constitucional de entre las distintas opciones posibles. En este sentido afirma, en primer lugar, que las consultas a que se refiere el precepto han de ser, ante todo, las organizadas por las Comunidades Autónomas, sosteniendo, en segundo término, que dicho artículo encuentra su principal desarrollo en el art. 2 y en la Disposición Adicional de la [Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero \( RCL 1980. 163\)](#) , sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. Estos preceptos, puestos en relación con el art. 92.1 CE, llevan a la conclusión de que los referendos consultivos autonómicos son una modalidad referendaria constitucional y legalmente admisible, pero requieren en todo caso la autorización del Estado en los términos que disponen el art. 92.2 CE y los arts. 2 y 6 de la Ley Orgánica 2/1980. En el caso examinado, por tanto, la naturaleza referendaria de la consulta supone que la Ley incurre en infracción del art. 149.1.32ª CE, pues aquélla sólo podría celebrarse previa autorización del Congreso de los Diputados y en virtud de convocatoria por Real Decreto expedido por el Rey, acordado en Consejo de Ministros y refrendado por el Presidente del Gobierno.

A juicio del Abogado del Estado cabría incluso hacer abstracción del art. 149.1.32ª CE y sostener que ha habido también una infracción autónoma del art. 92.1 y 2 CE, toda vez que la Ley pretende que decisiones políticas de especial trascendencia para todos los ciudadanos españoles sean consultadas exclusivamente a los electores vascos en virtud de una decisión del Parlamento territorial.

Por lo demás, concluye el Abogado del Estado, el art. 9.2 e) EAPV no puede prestar cobertura a la consulta intentada, sino que más bien debe considerarse también infringido, pues las Leyes autonómicas han de sujetarse a lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía, incurriendo en inconstitucionalidad en caso contrario, siendo así que el Estatuto Vasco no contiene ninguna cláusula atributiva de competencia a la Comunidad Autónoma en materia de consultas populares, limitándose el art. 46.2 EAPV a contemplar la posibilidad de una delegación expresa del Estado para convocar referendos de reforma estatutaria. La participación a la que se refiere el art. 9.2 e) EAPV es más bien objeto de un mandato dirigido a los poderes públicos autonómicos y circunscritos al ámbito de las competencias autonómicas.

B) La Ley impugnada adolecería también de un vicio de naturaleza procedimental, por inadecuación del procedimiento legislativo observado para su elaboración.

Tras recordar que la inobservancia de los preceptos reguladores del procedimiento legislativo puede viciar de inconstitucionalidad una Ley cuando de ello se siga una alteración sustancial del proceso de formación de la voluntad de la Cámara ( [SSTC 99/1987, de 11 de junio \[ RTC 1987. 99\]](#) , F. 1, y [97/2002, de 25 de abril \[ RTC 2002. 97\]](#) , F. 2), alega el Abogado del Estado que, de acuerdo con el art. 119.3 del [Reglamento del Parlamento Vasco \( LPV 1983, 308\)](#) , el procedimiento de lectura única observado en este caso para la aprobación de la Ley impugnada sólo puede utilizarse en «circunstancias de carácter extraordinario», por «razones de urgente necesidad» y para la tramitación de proyectos que «no afecten al ordenamiento de las Instituciones de la Comunidad Autónoma, al Régimen Jurídico de las Instituciones Forales, Régimen Electoral, ni derechos, deberes o libertades de los ciudadanos». El procedimiento en cuestión supone una restricción radical de los derechos de examen, debate y enmienda de los parlamentarios, pues los proyectos tramitados conforme a él se discuten sujetándose a las normas establecidas para los debates de totalidad y, a continuación, el conjunto de los proyectos se somete a una sola votación (art. 119.2 RPV).

El representante del Gobierno entiende que la tramitación de la Ley recurrida se ha verificado con patente infracción del art. 119.3 RPV. En primer lugar, porque no se dan las circunstancias extraordinarias ni concurren las razones de urgente necesidad contempladas por el precepto (sin que puedan ser tales el supuesto «hasfío de la sociedad vasca» o la hipotética «situación de bloqueo que preside la relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español», invocadas en la propuesta del Gobierno Vasco). Y, en segundo lugar, porque la Ley impugnada afecta a derechos y libertades de los ciudadanos, concretamente a los reconocidos en el art. 23.1 CE. Por último, en la medida en que la consulta intentada aparece como el primer paso para la llamada «normalización política», es decir, para el ejercicio de un pretendido derecho de autodeterminación política con el fin de lograr una nueva relación entre la Comunidad Autónoma y el Estado, es claro que afectaría al ordenamiento de las Instituciones de la Comunidad Autónoma.

---

En consecuencia se estaría ante una de las inconstitucionalidades formales que, con arreglo a la doctrina de las [SSTC 99/1987 \( RTC 1987. 99\)](#) y [97/2002 \( RTC 2002. 97\)](#), dan lugar a la inconstitucionalidad de una Ley por vicios de procedimiento. Aclara el Abogado del Estado que su denuncia se ciñe a esa infracción procesal, sin entrar en la posible infracción de los derechos que a los parlamentarios vascos garantiza el art. 23.2 CE.

C) En cuanto a la infracción material advertida en la Ley impugnada se alega que la segunda pregunta de la consulta infringe los arts. 1.2 y 2, en relación con el art. 168 y la Disposición Adicional Primera, todos de la Constitución.

Tras referirse a la jurisprudencia constitucional relativa a la unidad y supremacía del interés de la Nación (por todas, [STC 247/2007, de 12 de diciembre \[ RTC 2007. 247\]](#)) y recordar la doctrina establecida en materia de reforma de la Constitución ([STC 48/2003, de 12 de marzo \[ RTC 2003. 48\]](#)), el Abogado del Estado afirma que la reforma del art. 2 CE pasa indefectiblemente por el procedimiento del art. 168 CE, esto es, por una decisión del Pueblo Español, titular de la soberanía. Por tanto, el reconocimiento de un nuevo sujeto soberano en el País Vasco (un sujeto con capacidad para autodeterminarse políticamente, sea mediante «asociación» o «nueva relación» con el Estado Español, sea incluso mediante desmembración del Reino de España) requiere una previa decisión constituyente, políticamente imputable al soberano constitucional («el pueblo español», art. 1.2 CE) y encauzada a través del procedimiento del art. 168 CE, sin que pueda dilucidarse en «un proceso de negociación» entre «los partidos políticos vascos, sin exclusiones» y culminada en un referéndum en el que sólo participarían los electores de la Comunidad Autónoma del País Vasco, como presupone la pregunta b) del apartado 1 del artículo único de la Ley impugnada.

Dicha pregunta, concluye el Abogado del Estado, entraña que una parte del Pueblo Vasco (la del pueblo de los territorios históricos que actualmente forman la Comunidad Autónoma del País Vasco) es titular de una soberanía nacional distinta a la del Pueblo Español, con lo que se viola el art. 1.2 CE. Se pretende consultar a esa fracción del Pueblo Vasco, fracción también del Pueblo Español, sobre el modo de articular el ejercicio de un supuesto derecho a autodeterminarse («a decidir»), rebasando los límites que la Constitución impone al ejercicio del derecho a la autonomía.

A lo anterior no cabría oponer los derechos históricos mencionados en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, pues los sujetos de tales derechos son los territorios forales, aun cuando su actualización sólo procede a través del Estatuto de Autonomía, es decir, de la norma que es resultado del ejercicio del derecho a la autonomía dentro de la «indisoluble unidad» de la Nación española (art. 2 CE) y con absoluto respeto a la Constitución ([STC 76/1988, de 26 de abril \[ RTC 1988. 76\]](#), FF 3 y 4). No puede admitirse una suerte de imaginario pacto con valor originario y supraconstitucional, que ya excluyó la STC 76/1988, en la que se recordó que la actualización de los derechos históricos supone la supresión o el no reconocimiento de los que contradigan los principios constitucionales.

La segunda pregunta de la consulta incurriría, por tanto, en la infracción material expuesta, y su invalidación por inconstitucional privaría de sentido al resto de la Ley, de manera que toda ella debiera ser declarada inconstitucional y nula.

En consecuencia con todo lo anterior el representante del Gobierno interesa la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Ley recurrida y, con invocación expresa de los arts. 161.2 CE y 30 LOTC, la suspensión de su vigencia y aplicación desde la fecha de interposición del recurso.

Solicita igualmente el Abogado del Estado que se acuerde habilitar los lunes, martes, miércoles, jueves y viernes del mes de agosto de 2008 para la tramitación de este procedimiento. Alega para ello que, con arreglo al calendario que figura en el Anexo II de la Ley, las primeras actuaciones de los electores (solicitud de voto por correo), los partidos políticos (designación de representantes ante la Junta Electoral) y la Administración electoral (constitución de Juntas Electorales) tendrían lugar ya en los días 15, 16 y 18 de septiembre de 2008. Por las características de la Ley en cuestión considera el representante del Gobierno de la máxima conveniencia para la causa pública que la Sentencia que resuelva este proceso se dicte antes del 15 de septiembre de 2008. Si fuera desestimatoria, una resolución anterior a esa fecha daría seguridad jurídica a cuantos habrían de participar en la consulta; si fuera estimatoria, la autoridad de la Sentencia, superior a la de las resoluciones suspensivas, dejaría clara la inconstitucionalidad del camino referendario emprendido por el Parlamento, el Gobierno y el Lehendakari de la Comunidad Autónoma antes de que se cumpla la primera fecha del calendario incorporado a la Ley.

4

Por providencia de 17 de julio de 2008 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el presente

---

recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 [LOTG \( RCL 1979, 2383\)](#) , al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Parlamento y al Gobierno Vasco, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que en el plazo improrrogable de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo se acordó tener por invocado el art. 161.2 [CE \( RCL 1978, 2836\)](#) , lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTG, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada desde el 15 de julio de 2008, fecha de la interposición del recurso, para las partes, y desde el día en que apareciera publicada en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicaría a los Presidentes del Parlamento y del Gobierno Vasco.

De conformidad con lo solicitado por el Abogado del Estado en su escrito de interposición se acordó igualmente habilitar los lunes, martes, miércoles, jueves y viernes del mes de agosto de 2008, a tenor de lo dispuesto en los arts. 80 LOTG y 183 [LOPJ \( RCL 1985, 1578, 2635\)](#) , en relación con el art. 4 del [Acuerdo del Pleno de 15 de junio de 1982 \( RCL 1982, 1757\)](#) , reformado por los [Acuerdos de 17 de junio de 1999 \( RCL 1999, 1646\)](#) y [18 de enero de 2001 \( RCL 2001, 188\)](#) .

Por último el Pleno acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco».

5

El escrito de alegaciones del representante procesal del Parlamento Vasco se registró en el Tribunal el 31 de julio de 2008.

A) En relación con la pretendida infracción del orden constitucional de competencias establecido en los arts. 149.1.32ª y 92 [CE \( RCL 1978, 2836\)](#) , el Parlamento Vasco sostiene, tras repasar las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, que los citados preceptos circunscriben su ámbito de aplicación a las distintas modalidades de referéndum contempladas en aquélla, pero que junto a tales modalidades de referéndum existen otras no previstas expresamente en la Constitución a las que no les son de aplicación aquellos preceptos constitucionales. Para la Cámara, pese a que el [EAPV \( RCL 1979, 3028\)](#) no contempla de modo explícito competencia alguna en materia de consultas populares, se trataría de una competencia implícita en toda estructura democrática representativa, como son las Comunidades Autónomas y los Municipios. Así la Disposición Adicional de la [Ley Orgánica 2/1980 \( RCL 1980, 163\)](#) , reguladora de las distintas modalidades de referéndum, al prever la posibilidad de convocar consultas populares sobre asuntos de índole municipal, no crea

ex novo

el referéndum municipal, sino que hace aflorar una competencia implícita inherente a la democracia municipal. Y del mismo modo habría de reconocerse a las Comunidades Autónomas la competencia implícita para someter a consulta asuntos de interés autonómico. Tal competencia implícita resultaría corroborada por el reconocimiento en el EAPV de la facultad de disolución del Parlamento y la convocatoria al cuerpo electoral para resolver una situación política de mayor trascendencia que la que se somete a consulta no vinculante. Por lo demás la competencia autonómica en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 10.2 EAPV) aportaría el anclaje estatutario de esta facultad implícita de convocar consultas populares no vinculantes. Consecuentemente la consulta, por su ámbito autonómico y su carácter no vinculante, no es de aquellas a las que resultan de aplicación el art. 92 CE y la Ley Orgánica 2/1980, razón por la cual no precisaría la autorización del Estado.

Añade el Parlamento autonómico que las preguntas de la consulta popular incorporada a la Ley recurrida han de entenderse encaminadas, no tanto a otorgar a ETA el carácter de interlocutor político válido, sino a poner de manifiesto que los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, parte importante y mayoritaria de ese Pueblo Vasco en cuyo nombre supuestamente pretende legitimar ETA sus actuaciones, no está dispuesta a apoyar un final dialogado que no vaya precedido del abandono definitivo de las armas. Y, por lo que se refiere a la segunda pregunta de la consulta, afirma el Parlamento Vasco que en ella no cabe ver el reconocimiento del derecho de autodeterminación del País Vasco, pues una cosa es que la consulta verse sobre cuestiones de interés autonómico y otra distinta el resultado que de la eventual negociación surja, así como la eventualidad de su sometimiento a consulta en 2010, cuestión que no pasa de ser un futuro y no una decisión política actual y eficaz.

B) Respecto del reproche de inconstitucionalidad derivado de la improcedente tramitación parlamentaria de la Ley recurrida, el Parlamento Vasco comienza por poner de manifiesto lo sorprendente que resulta que el Gobierno del Estado y unos miembros del Congreso de los Diputados se erijan en defensores, respectivamente, de la propia Cámara Vasca y de algunos de sus integrantes,

inmiscuyéndose así en el juego de las relaciones políticas entre el Parlamento Vasco y su Gobierno. Rechaza además que, más allá del paralelismo en la redacción, pueda establecerse paralelismo alguno entre los requisitos constitucionalmente habilitantes de la utilización del Decreto-Ley (extraordinaria y urgente necesidad y convalidación posterior o tramitación por el procedimiento de urgencia) y los previstos en el art. 119.3 [RPV \( LPV 1983, 308\)](#) para la tramitación de proyectos de Ley por el procedimiento de lectura única (circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad), pues el procedimiento de lectura única previsto en el RPV, a diferencia de lo que sucede respecto del Decreto-Ley, es una vía más expeditiva de tramitación pero que en absoluto impide la consideración y debate por la Cámara del proyecto de Ley, requiriendo su aprobación final por ésta. Por lo demás, aun cuando este tipo de tramitación no requiere la conformidad de la Cámara, tampoco existe en el Reglamento de la Cámara un mecanismo para dirimir las posibles controversias que pudieran surgir al respecto entre el Gobierno y la Mesa del Parlamento, lo cual constituye una nueva diferencia con lo que sucede en el ámbito estatal, en el que sí está previsto el conflicto entre órganos constitucionales ( [STC 234/2000, de 3 de octubre \[ RTC 2000, 234\]](#) , por ejemplo).

Alega el Parlamento Vasco que el Tribunal Constitucional ha rechazado que las irregularidades reglamentarias determinen por sí mismas un vicio de procedimiento determinante de inconstitucionalidad de una Ley, siendo necesario para que tal consecuencia se produzca que el vicio en cuestión haya alterado de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras, y que, a su juicio, en el escrito de planteamiento del recurso no se ha concretado en qué medida tal alteración se ha producido. Además niega el Parlamento Vasco que la tramitación del proyecto de Ley por el procedimiento de lectura única haya supuesto merma alguna en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara, pues, por un lado, no se ha visto cercenada la posibilidad de plantear enmiendas a la totalidad, en la medida en que, dada la naturaleza y contenido del proyecto de Ley, el voto en contra del mismo equivale en la práctica a la enmienda de totalidad con solicitud de devolución de proyecto de Ley al Gobierno, tal como respecto del veto del Senado ha admitido el Tribunal Constitucional en la [STC 97/2002 \( RTC 2002, 97\)](#) , F 6. De otra parte lo encontrado de las posiciones políticas respecto del proyecto de Ley (oposición cerrada o apoyo absoluto) convertía la presentación de enmiendas parciales en un procedimiento inidóneo para articular la posición política de los grupos parlamentarios, de modo que el debate de totalidad se revelaba como especialmente idóneo. Por último alega el Parlamento que cabría aludir, como efectivamente se hace en el recurso, a la supuesta merma de los parlamentarios en su derecho a la representación política en la medida en que se vieron impedidos de presentar enmiendas, pero el procedimiento de inconstitucionalidad no ofrece cauce adecuado para la articulación de este tipo de reproches de carácter marcadamente subjetivo a esgrimir a través del recurso de amparo, para el que no está legitimado quien aquí promueve el recurso de inconstitucionalidad.

C) Por lo que se refiere a la impugnación de la segunda de las preguntas de la consulta afirma el Parlamento Vasco que parte de una lectura distorsionada de las mismas, muy alejada de su verdadero significado. Para la Cámara, el Abogado del Estado incurre en el prejuicio de hacerle decir a la pregunta lo que literalmente no dice, pues en ella no se parte del reconocimiento del derecho de autodeterminación, sino que, partiendo de un contexto en el que son necesarias soluciones que, como la representada por la Ley de la Claridad canadiense, den respuesta al problema de las minorías estructurales en el seno de una comunidad política soberana, «se inquiere sobre si se está de acuerdo en apoyar un proceso de negociación para alcanzar un acuerdo sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco, esto es, negociar un acuerdo que estipule los requisitos, límites, procedimiento y demás circunstancias que harían jurídicamente viable tal derecho. [...] La pregunta, en términos estrictos, se centra en esta primera etapa y no prejuzga los pasos posteriores, esto es, qué papel jugaría el Pueblo Español en su conjunto en el supuesto de que el "Acuerdo Democrático" se alcanzara», de modo que esta primera etapa, al referirse sólo a los partidos políticos vascos, limita su incidencia al ámbito autonómico sin cuestionar la soberanía del Pueblo Español en este momento. Aun cuando es cierto que en la pregunta se alude a un referéndum a celebrar antes de que finalice el año 2010, se trata de un futuro que depende de que el resultado de la consulta sea favorable, de que los partidos políticos vascos emprendan tal proceso negociador y de que éste llegue a una conclusión.

Finalmente se niega que la pregunta suponga o equivalga a una iniciativa popular que directa o indirectamente plantee la reforma constitucional.

En consecuencia el Parlamento Vasco solicita la desestimación del recurso, así como, mediante otrosí, que se dicte Sentencia en este proceso constitucional antes del día 15 de septiembre de 2008 y, de no ser posible, se levante la suspensión de la Ley, acordada como consecuencia de la invocación por el Gobierno del art. 161.2 CE. Así mismo manifiesta la Cámara su conformidad con la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad 5707/2008 y 5748/2008.

El Gobierno Vasco presentó sus alegaciones el 31 de julio de 2008.

A) En unas consideraciones iniciales de conjunto afirma el Gobierno Vasco que la impugnación de la Ley arranca de una interpretación que atiende más a la conjetura y a la especulación sobre los intereses supuestamente subyacentes que al tenor literal de los preceptos legales. Así afirma que en el recurso se insiste en el carácter referendario de una consulta, a la que expresamente la Ley niega tal carácter, para poder sostener que estamos ante un referéndum del art. 92 [CE \( RCL 1978, 2836\)](#) . Igualmente advierte del propósito velado de convertir la consulta convocada en una iniciativa popular para la reforma de la Constitución y de un nuevo sujeto político constituyente diferente del Pueblo Español, titular de la soberanía popular, cuando tales conclusiones no pueden racionalmente deducirse ni de la mera lectura de la [Ley 9/2008 \( LPV 2008, 260\)](#) ni de las preguntas de la consulta.

Tras recordar la doctrina constitucional que considera relevante para la caracterización del Estado autonómico como un Estado que dota a las Comunidades Autónomas de autonomía política, el Ejecutivo Vasco reprocha al recurso un constante menoscabo de dicha autonomía. En primer lugar, porque exigir la autorización estatal para la celebración de la consulta en el ámbito autonómico supone someter las decisiones adoptadas por los órganos políticos y representativos de la Comunidad Autónoma a un control de legalidad por parte de la Administración Estatal; en segundo término, porque se confunde la titularidad de la soberanía con el ejercicio ordinario de la misma, de modo que cualquier decisión política trascendente habría de ser sometida a la totalidad del cuerpo electoral estatal, excluyendo así del ámbito de la consulta autonómica cualquier cuestión importante y hurtando de este modo al ámbito autonómico la participación directa en el propio debate político autonómico. Sin embargo, para el Gobierno Vasco, el principio democrático, que se manifiesta en la existencia de una Asamblea representativa, un Consejo de Gobierno y un Presidente (art. 152 CE), no sólo puede, sino que debe, ser complementado con los mecanismos de participación ciudadana directa en los asuntos públicos. Tal complemento resultaría imperativo conforme a la propia doctrina constitucional sobre el art. 23.1 CE, que engloba dos formas distintas de ejercer el derecho de participación, directamente o por medio de representantes, y se considera que abarca también la participación en el gobierno de las entidades en que el Estado se organiza territorialmente de acuerdo con el art. 137 CE.

Con esta perspectiva, se sigue argumentando, resulta trivial la discusión sobre si el EAPV contiene algún título expresamente habilitante de la competencia autonómica para promover consultas populares, pues dicha competencia resultaría inherente al expuesto principio democrático y, en cualquier caso, se inferiría de la potestad de autoorganización institucional prevista en el art. 10.2 [EAPV \( RCL 1979, 3028\)](#) en relación con el mandato de promover la participación ciudadana en los asuntos públicos del art. 9.2 e) del propio Estatuto. De este modo la cuestión se relegaría a si se respeta o no la reserva de Ley orgánica prevista en el art. 92.3 CE y al título estatal referido a la autorización de consultas por vía de referéndum previsto en el art. 149.1.32ª CE.

Para el Gobierno Vasco la reserva de Ley orgánica prevista en el art. 92.3 CE se refiere exclusivamente a los referendos expresamente previstos en la Constitución y que caen dentro del ámbito de decisión de los órganos estatales, criterio que se confirma [Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero \( RCL 1980, 163\)](#) , sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, al dejar fuera de su ámbito de aplicación los referendos locales y ni siquiera mencionar las consultas autonómicas, omisión que no impide al legislador autonómico su regulación siempre que respete el contenido esencial de tal derecho, como sucede en la Ley impugnada. Tampoco la Ley impugnada vulneraría la competencia estatal para autorizar las consultas populares por vía de referéndum, porque no se trata de un referéndum y, aunque lo fuera, la configuración constitucional del Estado y de las Comunidades Autónomas impide someter a los órganos políticos autonómicos a un control de legalidad por parte del Estado; además la ausencia de autorización no viciaría por sí misma la Ley impugnada, pues bastaría con recabar posteriormente la autorización estatal para sanar este hipotético defecto.

B) Seguidamente el escrito de alegaciones desarrolla los motivos de oposición al recurso.

1) El Gobierno Vasco comienza por afirmar la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco para regular, promover y autorizar consultas populares. Tal competencia derivaría de la naturaleza representativa democrática de las instituciones de autogobierno reguladas en el EAPV, las cuales requieren del complemento de instituciones de participación ciudadana en las mismas, más allá del mandato representativo, como exigencia del principio democrático proclamado en el art. 1 de la CE, del mandato programático contenido en el art. 9.2 CE y del derecho a participar en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE.

Frente a lo anterior resultaría irrelevante que el EAPV no contenga una expresa atribución de competencia al respecto, pues la interpretación expansiva del acervo competencial de los Estatutos de Autonomía, reiteradamente afirmado por el Tribunal Constitucional, exige agotar la vía interpretativa

antes de hacer aplicación de la cláusula residual del art. 149.3 CE. De ahí que resulte título habilitante de la competencia autonómica el art. 10.2 (potestad de autoorganización) en relación con el mandato contenido en el art. 9.2.e) EAPV (que subraya la obligación de los poderes públicos autonómicos de facilitar la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas) y en sintonía con la organización institucional de la Comunidad Autónoma, prefigurada en el art. 152 CE conforme a un esquema democrático representativo en el que cabe integrar mecanismos de democracia directa o semidirecta, como corresponde al principio democrático consagrado en el art. 1 CE. Consecuentemente la falta de manifestación explícita estatutaria de mecanismos de participación ciudadana complementarios del principio representativo no impide que exista regulación autonómica al respecto. Tal afirmación vendría avalada por el reconocimiento en el art. 71 [LBRL \( RCL 1985, 799, 1372\)](#) de la competencia autonómica para regular y promover las consultas locales, implícita en la competencia sobre régimen local (art. 149.1.18ª CE), así como por el reconocimiento de esta competencia en los Estatutos de Autonomía de nueva generación, entre los que se encuentran el [Estatuto de Cataluña \( RCL 2006, 1450\)](#) y el de [Andalucía \( RCL 2007, 548\)](#) .

La competencia autonómica encontraría, no obstante, el límite de la reserva de Ley orgánica establecida en los art. 92.3 y 81.1 CE. La primera reserva quedaría limitada a la regulación de las modalidades de referéndum específicamente previstas en la Constitución y, en consecuencia, a los referendos instados por el Presidente del Gobierno. La norma establecida en el art. 81.1 CE, no consagra un título competencial habilitante para el Estado, de modo que, siempre que se respete el contenido esencial del derecho fundamental a la participación política, no estaría excluida la competencia autonómica para regular la materia de las consultas populares autonómicas en defecto de desarrollo directo por parte del Estado, pues, tal como se dijo, la Ley Orgánica 2/1980 sólo regula los referendos previstos en la Constitución, sin perjuicio de que de ella puedan inferirse ciertas reglas básicas que, por formar parte del contenido esencial del derecho a la participación directa en los asuntos públicos, deban ser respetados por el legislador autonómico (participación de todo el electorado del ámbito territorial afectado; inclusión del texto íntegro en la convocatoria; fecha en que ha de celebrarse; publicación en el Boletín Oficial correspondiente; sufragio universal, libre, igual, directo y secreto; objetividad y transparencia del proceso, etc.).

Finalmente alega el Gobierno Vasco que la competencia estatal exclusiva para autorizar consultas populares por vía de referéndum (art. 149.1.32ª CE) se restringe a un tipo de consultas (las que se realicen por vía de referéndum) y al acto singular de autorización, sin afectar a la regulación de las consultas propiamente dicha. Ni la distinción entre referéndum y otro tipo de consultas ni el alcance de la autorización estatal han sido precisadas por la normativa estatal.

2) En segundo término el Gobierno Vasco niega que la consulta convocada en la Ley impugnada constituya un referéndum de los contemplados en el art. 92 CE. Éstos se caracterizan, en primer lugar, porque su objeto es la ratificación de una decisión previamente adoptada, tal y como se desprende, tanto del propio tenor literal del precepto constitucional, como del art. 3 de la Ley Orgánica 2/1980, el cual exige que la pregunta incluya el texto del proyecto de disposición o de la decisión política objeto de la consulta (así lo corrobora también la contemplación de los referendos convocados en relación con la permanencia de España en la Alianza Atlántica y sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una [Constitución para Europa \[ LCEur 2004, 3573\]](#) ). Y la segunda característica del referéndum al que se refiere el art. 92 CE es que el pronunciamiento popular se sitúa en algún momento del procedimiento anterior a la adopción de la decisión.

Ninguna de estas notas concurre, en opinión del Gobierno Vasco, en la consulta convocada en la Ley recurrida de inconstitucionalidad. No se apela al pueblo para que decida sobre una concreta opción política provisionalmente adoptada por los órganos autonómicos, sino que se pretende recabar el estado de opinión sobre dos cuestiones presentes en el debate político autonómico, sin que el resultado de la consulta pueda, por su propia naturaleza, vincular jurídica ni políticamente a nadie. Por lo demás, el hecho de que el proceso de consulta se rodee de determinadas garantías procesales y jurídicas coincidentes o semejantes a las previstas para el ejercicio del sufragio en los procesos electorales, no caracterizaría por sí mismo a la consulta como un referéndum.

3) Para concluir con las alegaciones destinadas a combatir el reproche de falta de competencia de la Comunidad Autónoma se afirma que, dado que la consulta convocada en la Ley impugnada no es referendaria, no resulta exigible la autorización estatal y, en consecuencia, no se perjudica la competencia atribuida en el art. 149.1.32ª CE. Además, aunque se tratase de un referéndum, habría que interpretar el alcance del aludido título competencial en el sentido de excluir una autorización que constituiría un control de legalidad estatal sobre la actividad de los órganos representativos o políticos de la Comunidad Autónoma que pugnaría con la autonomía política de ésta. Finalmente, en el hipotético caso de que se admitiera este tipo de control, su exigencia no podría convertirse en parámetro de control

---

de constitucionalidad, pues bastaría un acto posterior de solicitud de autorización para salvar cualquier tacha de inconstitucionalidad.

C) La impugnación de la Ley recurrida en razón a la inadecuación del procedimiento legislativo seguido es rechazada también por el Gobierno Vasco, pues, además de que, en su criterio, no se produjo quebranto alguno en el derecho de participación de los parlamentarios vascos, la tramitación del proyecto de Ley a través de este procedimiento especial se encontraba justificada, al concurrir los presupuestos reglamentarios que habilitan su utilización y no incidirse en los límites reglamentariamente fijados para su uso.

A tal efecto se alega que el Gobierno Vasco formuló su solicitud de tramitación por el procedimiento de lectura única al amparo del art. 119.3 [RPV \( LPV 1983, 308\)](#) , justificando las circunstancias excepcionales y las razones de urgente necesidad concurrentes. Destaca así: a) de una parte el carácter, frente al ordinario contenido normativo de las Leyes, singular del proyecto de Ley por su contenido autorizador de la consulta, y la limitación de la intervención parlamentaria a la aceptación o rechazo de la propuesta (en razón a circunstancias excepcionales); b) y, de otra, la reactivación de la violencia terrorista tras el fracaso del proceso iniciado por el Gobierno estatal al respecto, así como el bloqueo político de las instituciones vascas como consecuencia de la obstaculización de todas las iniciativas dirigidas a la normalización política (razones de urgente necesidad). A partir de la concurrencia de estos presupuestos el Gobierno Vasco considera que el

iter

procedimental elegido resultaba adecuado, sin que sea trasladable mecánicamente la doctrina constitucional sobre las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que permiten al Gobierno de la Nación dictar Decretos-Leyes, toda vez que éstos suponen el ejercicio de la potestad legislativa por el ejecutivo, mientras que la tramitación en lectura única (también posible en el ámbito estatal) mantiene en la Asamblea la autoría de la norma dictada, representando tan sólo la agilización de su tramitación.

Con respecto a los límites que a la utilización del procedimiento de lectura única establece el art. 119.3 RPV, el Gobierno Vasco considera que no resultaron superados por la Ley impugnada atendida la necesidad de interpretar tales límites en sentido estricto y habida cuenta de: a) que la afectación al ordenamiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma es meramente hipotética, pues dependerá del éxito de la negociación que, supuesto el de la consulta, inicien los partidos políticos, así como de que el eventual pacto alcanzado contemple el nacimiento de nuevas instituciones; b) que el régimen electoral, declarado expresamente aplicable, no resulta afectado por la adecuación de sus normas al proceso de consulta convocado; y c) el carácter neutral de la norma en relación con el derecho de participación política (sobre el que ya ha razonado con anterioridad).

D) Niega también el Gobierno Vasco que la Ley impugnada vulnere el art. 1.1 y 2 CE en relación con el art. 168 y la Disposición Adicional Primera de la misma, pues ni de la literalidad de la Ley impugnada ni del contexto en que se inserta cabe deducir que pretende o prefigura un nuevo sujeto constituyente dispuesto a reformar la Constitución. La norma impugnada no pone en cuestión que los órganos estatales puedan resultar competentes para la toma de decisiones relativas a hipotéticas reformas constitucionales, ni que corresponda la ratificación de las mismas al conjunto del electorado español. Tampoco puede advertirse ningún tipo de invasión competencial, dado que el resultado de la consulta carece de efecto jurídico sobre los órganos estatales, pues, al carecer de naturaleza vinculante, la orientación manifestada por el cuerpo electoral autonómico carece de virtualidad jurídica.

La segunda pregunta planteada en la Ley impugnada, sobre la que el Abogado del Estado centra sus reproches, en absoluto reconocería un nuevo sujeto soberano distinto al español, sino que se limitaría a interrogar sobre el apoyo a la apertura de un proceso de negociación de contenido indeterminado, pero que el recurrente define construyendo una hipótesis «inventada» y exigiendo una prueba diabólica acerca de cada una de las hipótesis construidas sobre su contenido. Lo que verdaderamente importa es dejar sentado que se pregunta a la ciudadanía vasca acerca de si apoya la apertura de negociaciones entre las fuerzas políticas vascas para poder definir un nuevo Acuerdo sobre el marco de relaciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco con el Estado Español, de modo que nadie tendría por qué poner en duda que posteriormente el procedimiento a seguir sea el vigente, esto es, el correspondiente a una propuesta de reforma del actual marco estatutario.

Con cita de la doctrina sentada en el ATC 135/2005, de 20 de abril, insiste el Gobierno Vasco en que de lo que se trata es de consultar sobre la conveniencia de abrir un proceso cuyo contenido es incierto y que, en su caso, habrá de plasmarse posteriormente en normas o actos con eficacia jurídica, pero que hasta que no se produzca esa eventualidad ninguna vulneración actual de la Constitución se habrá producido. Lo que se discute es la viabilidad de que se debata sobre determinadas cuestiones haciendo participar a los ciudadanos mediante su consulta para orientar la acción de las fuerzas políticas. De este

---

modo la demanda prevendría contra hipotéticas vulneraciones constitucionales que por el simple debate político en ningún caso pueden entenderse producidas, siendo éste un modo de proceder (el de los recursos preventivos) reiteradamente censurado por el Tribunal Constitucional.

Para el Gobierno autonómico, incluso en la hipótesis (no cierta, a su juicio) de que la consulta hubiera planteado la reforma constitucional, ello no distorsionaría la regulación y procedimiento constitucionales de la reforma, puesto que, tal como reconoce el Abogado del Estado, el Parlamento Vasco, como órgano representativo, seguiría teniendo la iniciativa en tal sentido, ya que la Constitución le atribuye la facultad de activar el proceso. El que los órganos representativos vascos pulsasen la opinión pública de su ciudadanía previamente a plantear una posible iniciativa de reforma constitucional sería una cuestión ajena al proceso formal de reforma y no tendría ninguna repercusión jurídica externa. Como mucho podría orientar al órgano representativo autonómico sobre la procedencia u orientación de su proposición de reforma, pero el mayor o menor grado de influencia de tal opinión popular alcanzaría exclusivamente al órgano representativo vasco, que sería a quien correspondería el ejercicio de la facultad que le atribuye el art. 166, en relación con el art. 87.2, CE, y no a los órganos parlamentarios estatales ante los que discurriría el procedimiento de reforma una vez que la iniciativa fuera presentada.

En definitiva, la respuesta a la consulta autonómica convocada en ningún caso podría ser considerada como propia de un cuerpo soberano que abre un proceso constituyente. Primero, porque nada semejante es deducible de la lectura de las preguntas formuladas; segundo, porque no es objeto de la consulta ninguna decisión política concreta que deba ser ratificada por los órganos convocantes o por otros, sino un mero instrumento de orientación; y, tercero, porque en cualquier caso se recabaría la opinión de los ciudadanos vascos, si se quiere del cuerpo electoral vasco, que actuaría, en su caso, como órgano constituido, y no como una fracción desgajada del pueblo soberano cuya manifestación de voluntad pueda resultar una amenaza para los órganos representativos.

Finalmente el Gobierno Vasco aduce que la referencia a una supuesta lesión de la Disposición Adicional Primera de la Constitución carece de sentido, en la medida en que la Ley impugnada ni se apoya ni menciona la indicada Disposición Adicional, de suerte que su invocación, en la medida que sale con ella al paso de una eventual o hipotética alegación de las instituciones vascas, tiene carácter preventivo y, en consecuencia, no puede servir de fundamento a un motivo de inconstitucionalidad.

Por lo expuesto el Gobierno Vasco interesa que se dicte Sentencia en la cual se declare la constitucionalidad de la Ley recurrida. Mediante un primer otrosí solicita el levantamiento de la suspensión de la Ley impugnada, aduciendo a tal efecto los perjuicios, a su entender irreparables, que causaría el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada. Del mismo modo solicita que, dado que el Tribunal ha habilitado los días lunes a viernes del mes de agosto, «se acuerde el levantamiento de la suspensión durante el presente mes de agosto».

7

Por providencia de 1 de agosto de 2008 el Pleno del Tribunal acordó incorporar a las actuaciones los escritos de alegaciones del Parlamento y del Gobierno Vascos y conceder a las partes un plazo de cinco días para que expusieran lo que estimasen pertinente en relación con las solicitudes formuladas sobre el levantamiento de la suspensión de la Ley impugnada.

8

Por escrito registrado en el Tribunal el 4 de agosto de 2008 el Presidente del Congreso de los Diputados interesó que se tuviera por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 [LOTC \( RCL 1979, 2383\)](#) , remitiendo a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de su Secretaría General.

9

Mediante escrito registrado el 4 de agosto de 2008 el Presidente del Senado interesó que se tuviera por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 [LOTC \( RCL 1979, 2383\)](#) .

10

El Abogado del Estado presentó sus alegaciones sobre la solicitud de levantamiento de la suspensión de la Ley recurrida mediante escrito registrado el 6 de agosto de 2008, en el que interesaba el mantenimiento de la suspensión.

11

---

Por escrito registrado en el Tribunal el 6 de agosto de 2008 don Felipe Juanas Blasco, Procurador de los Tribunales y de los partidos políticos Eusko Alberdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco, Eusko Alkartasuna, Ezker Batua-Berdeak y Aralar, interés que se le tuviera por comparecido en este procedimiento en representación de dichos partidos.

El Pleno del Tribunal, por Auto de 20 de agosto de 2008, tras el pertinente trámite de alegaciones concedido a las partes por providencia de 8 de agosto anterior, acordó denegar la solicitud de personación.

12

Por providencia de 8 de septiembre de 2008 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 de septiembre de 2008, quedando concluida con esta fecha.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1

La [Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio \( LPV 2008, 260 \)](#), objeto de este procedimiento, autoriza al Lehendakari a someter dos preguntas a consulta no vinculante de los ciudadanos del País Vasco el 25 de octubre de 2008, teniendo la propia Ley por convocada dicha consulta el 15 de septiembre de 2008. La Ley, por tanto, autoriza y «tiene por convocada» una consulta cuya fecha de celebración también dispone. Las preguntas en cuestión se han transcrito en el Antecedente 2 de esta Sentencia, cifrándose en el apoyo a un «proceso de final dialogado de la violencia» [Artículo único, apartado 1 a)] y al inicio de «un proceso de negociación para alcanzar un Acuerdo Democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco», Acuerdo que habría de someterse a referéndum antes de que finalice el año 2010 [Artículo único, apartado 1 b)].

El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, impugna la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, en los términos que se han resumido en los Antecedentes de esta resolución, por entender que concurren en ella vicios de inconstitucionalidad de orden competencial, procedimental y sustantivo. Al exponer los concretos motivos impugnatorios del recurso fundamenta su apreciación de inconstitucionalidad por razones competenciales en la invasión que aprecia de la competencia exclusiva del Estado sobre la autorización de convocatoria de consultas populares por vía de referéndum [art. 149.1.32ª [CE \( RCL 1978, 2836 \)](#), en relación con el art. 92.1 y 2 CE]. La inconstitucionalidad procedimental traería causa de la inadecuación del procedimiento legislativo observado en la elaboración de la Ley recurrida, al no darse las circunstancias exigidas por el art. 119.3 del [Reglamento del Parlamento Vasco \( LPV 1983, 308 \)](#) para aprobarla por el procedimiento de lectura única a instancia del Gobierno autónomo y sin necesidad de la previa autorización de la Cámara. Y, finalmente, la inconstitucionalidad material radicaría en la infracción de los arts. 1.2 y 2, en relación con el art. 168 y la Disposición Adicional Primera, siempre de la Constitución, por reconocerse un nuevo sujeto soberano al margen del Pueblo Español y sin haber mediado una previa decisión constituyente, que sólo puede articularse por la vía de la reforma constitucional prevista en el art. 168 CE.

Por el contrario tanto el Parlamento como el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco defienden la constitucionalidad de la Ley impugnada, coincidiendo en sostener la existencia de una competencia autonómica implícita para la convocatoria de una consulta popular no referendaria como la contemplada en la Ley recurrida y abundando en que la competencia autonómica en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno aportaría el anclaje estatutario de una facultad implícita para convocar consultas populares no vinculantes. Entienden asimismo el Parlamento y el Gobierno Vascos que no ha habido infracción alguna del Reglamento de la Cámara Vasca en la tramitación parlamentaria de la Ley en cuestión, subrayando el hecho, en su opinión sorprendente, de que el Abogado del Estado se erija en defensor del Parlamento Vasco y de algunos de sus integrantes, inmiscuyéndose en el juego de las relaciones políticas entre el Parlamento Vasco y su Gobierno, y afirmando que está fuera de lugar cualquier paralelismo entre los requisitos constitucionalmente habilitantes para la adopción de un Decreto-Ley y los previstos en el Reglamento del Parlamento Vasco para la tramitación de un proyecto de Ley por el procedimiento de lectura única. Finalmente, por lo que hace a la inconstitucionalidad material denunciada en el recurso, sostienen el Parlamento y el Gobierno Vascos que con la consulta sólo se pretende el conocimiento de un estado de opinión de la ciudadanía vasca, sin cuestionar el orden constitucional vigente ni anticipar inevitablemente consecuencias jurídicas que sólo pueden representarse a día de hoy como simples futuribles, ni, en fin, dar cobertura a una iniciativa popular que directa o indirectamente plantee una reforma constitucional.

2

La primera de las cuestiones planteadas en el recurso es, por tanto, si la Ley recurrida ha invadido o no la competencia reservada con carácter exclusivo al Estado por el art. 149.1.32ª [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) en materia de autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. Y lo determinante para concluir si la [Ley 9/2008 \(RCL 2008, 260\)](#) ha incurrido o no en la invasión competencial denunciada por el Presidente del Gobierno es si la consulta en ella prevista es o no un referéndum. En la propia Exposición de Motivos de la Ley se admite que ésta es justamente la línea divisoria pertinente para su enjuiciamiento en Derecho, pues, para el legislador autonómico, no tratándose de «una consulta popular por vía de referéndum, en cualquiera de sus modalidades, ni ser jurídicamente vinculante, [...] no le resulta de aplicación la [Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero \(RCL 1980, 163\)](#), sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, ni tampoco precisa, por tanto, la previa autorización del Estado para su convocatoria». Es pacífico, pues, entre las partes que la Ley sería inconstitucional si su objeto fuera la celebración de una consulta referendaria.

Sobre esta base resulta clave en este caso, primero desde un plano general, el análisis de lo que constitucionalmente deba ser considerado como referéndum, y después, y ya en un plano más concreto, decidir si lo que la Ley impugnada califica como consulta, basada en una pretendida competencia implícita de la Comunidad Autónoma del País Vasco, constituye en realidad un auténtico referéndum aunque se eluda tal denominación, pues si se llegara a la conclusión de que en efecto lo es, la Ley impugnada incurriría en inconstitucionalidad.

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 art. 23.1 CE. 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» ([STC 119/1995, de 17 de julio \[RTC 1995, 119\]](#), F. 3). Es, por tanto, una forma de democracia directa y no una mera manifestación «del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente», que lo ha formalizado como «un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos» (arts. 9.2 y 48 CE) o como un verdadero derecho subjetivo (así, por ejemplo, arts. 27.5 y 7, 105 y 125 CE). Las formas de participación no reconducibles a las que se conectan con el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE son «formas de participación que difieren [de aquéllas] no sólo en cuanto a su justificación u origen, sino también respecto de su eficacia jurídica que, por otra parte, dependerá en la mayoría de los casos de lo que disponga el legislador (aunque en su labor configuradora esté sometido a límites como los derivados de la interdicción de la arbitrariedad –art. 9.3 CE– y del derecho de igualdad –art. 14 CE–). No puede aceptarse, sin embargo, que sean manifestaciones del derecho de participación que garantiza el art. 23.1 de la Constitución, pues 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 art. 23.1 CE se trata de las modalidades –representativa y directa– de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general» ([STC 119/1995, F. 4](#)), en la que no tienen cabida otras formas de participación en las que se articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral.

El referéndum es, por tanto, una especie del género «consulta popular» con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral [expresivo de la voluntad del pueblo [[STC 12/2008, de 29 de enero \(RTC 2008, 12\)](#), F. 10]] conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con 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 art. 23 (así, [STC 119/1995, de 17 de julio](#)). Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica «por vía de referéndum» (art. 149.1.32ª CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria.

En tanto que instrumento de participación directa en los asuntos públicos, 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 art. 1.3 CE «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, restrin[ge] su alcance y condiciones de ejercicio», de suerte que, en el caso de otra manifestación típica de la democracia directa, como es la iniciativa legislativa popular, su ejercicio «sobre determinadas materias, por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan, qued[a] reservado a la mediación de los representantes políticos» ( [STC 76/1994, de 14 de marzo \[ RTC 1994, 76 \]](#) , F. 3). Ello 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. 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 (art. 9.1 CE)» (STC 76/1994, F. 3).

En nuestro sistema de democracia representativa, en el que la voluntad soberana tiene su lugar natural y ordinario de expresión en las Cortes Generales (art. 66.1 CE) y las voluntades autonómicas en los respectivos Parlamentos de las Comunidades Autónomas, los mecanismos de participación directa en los asuntos públicos quedan restringidos a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente lo impone (caso de la reforma constitucional por la vía del art. 168 CE y de los procedimientos de elaboración y reforma estatutarios previstos en los arts. 151.1 y 2 y 152.2 CE) 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.

Nuestra democracia constitucional garantiza, de manera muy amplia, la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo, decidiendo éstos, periódicamente, a través de las elecciones de representantes en las Cortes Generales (arts. 68 y 69 CE), en los Parlamentos autonómicos (art. 152.1 CE y preceptos de todos los Estatutos de Autonomía) y en los Ayuntamientos (art. 140 CE), acerca del destino político de la comunidad nacional en todas sus esferas, general, autonómica y local. Más aún, la Constitución incluso asegura que sólo los ciudadanos, actuando necesariamente al final del proceso de reforma, puedan disponer del poder supremo, esto es, del poder de modificar sin límites la propia Constitución (art. 168 CE). Nuestra Constitución garantiza, de esa manera, a través de los procedimientos previstos en ella, en los Estatutos de Autonomía y en las demás Leyes, uno de los sistemas democráticos más plenos que cabe encontrar en el Derecho Constitucional comparado. Se trata de una democracia representativa como regla general, complementada con determinados instrumentos de democracia directa, que han de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa.

Así, la participación directa del cuerpo electoral en el procedimiento legislativo se restringe al ejercicio de una facultad de iniciativa (art. 87.3 CE) sobre cuya suerte deciden con perfecta autonomía, y ajenas a todo mandato imperativo (art. 67.2 CE), las Cortes Generales, del mismo modo que la manifestación de su voluntad respecto de determinados asuntos de trascendencia política a través del referéndum sólo puede verificarse si media la oportuna autorización del Congreso de los Diputados (art. 92.2 CE), autorización que, por lo demás, es inexcusable por necesaria para que la voluntad expresada con la consulta sea efectivamente la del cuerpo electoral, órgano que sólo se manifiesta válida y legítimamente a través de un procedimiento con todas las garantías propias de los procesos electorales, entre ellas el concurso del Poder Judicial del Estado, sea en el ejercicio de la jurisdicción contencioso-electoral, sea con la participación de Jueces y Magistrados en la composición de las Juntas Electorales. Y dicho concurso sólo es posible, como es connatural a la configuración constitucional del Poder Judicial y al estatuto de los Jueces y Magistrados, de acuerdo con la regulación estatal establecida al efecto.

3

En el presente caso, y atendida la categorización del referéndum como especie del género «consulta popular» antes señalada, hemos de examinar, a continuación, si la consulta contemplada en la Ley recurrida se ajusta a la definición de aquella especie. Con la [Ley 9/2008 \( LPV 2008, 260 \)](#) se llama a consulta sobre un asunto de manifiesta naturaleza política a los «ciudadanos y ciudadanas del País Vasco con derecho de sufragio activo», esto es, al cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pretendiendo conocer la voluntad de una parte del Pueblo Español a través de la voluntad del cuerpo electoral de esa Comunidad Autónoma, esto es, del sujeto que de ordinario se manifiesta a través del procedimiento disciplinado por la [Ley 5/1990, de 15 de junio \( LPV 1990, 217 \)](#) , de Elecciones al Parlamento Vasco, llamada por la Disposición Adicional de la Ley recurrida a regir el desarrollo de la

consulta en cuestión. Siendo indiscutibles el objeto de la consulta, la voluntad requerida y que ésta ha de manifestarse mediante un procedimiento electoral dotado de las garantías propias de los procesos electorales, es claro también, por lo dicho, que la consulta es un referéndum. La circunstancia de que no sea jurídicamente vinculante resulta de todo punto irrelevante, pues es obvio que el referéndum no se define frente a otras consultas populares por el carácter vinculante de su resultado.

Una vez afirmado que la consulta objeto de la Ley impugnada es constitucionalmente un referéndum el paso siguiente en nuestro análisis debe ser examinar su posible ajuste al orden normativo constitucional.

La normativa aplicable en esta materia está integrada por los preceptos de la Constitución que permiten o imponen la celebración de referendos, de un lado, y, de otro, por la legislación orgánica conforme a la cual han de celebrarse las diferentes consultas populares por vía de referéndum. Pues bien, la Constitución atribuye al Estado como competencia exclusiva la «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum» (art. 149.1.32ª [CE \[ RCL 1978, 2836 \]](#)), al mismo tiempo que prevé la existencia de convocatorias de referendos circunscritas a ámbitos territoriales inferiores al nacional (arts. 151 y 152 CE).

En relación con estas últimas el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco incluye varios supuestos de celebración de distintos referendos, tales como el previsto en el art. 8 [EAPV \( RCL 1979, 3028 \)](#) para el caso de integración de territorios o municipios, o los contemplados en los arts. 46 y 47 EAPV para el caso de las reformas estatutarias, siendo siempre obligada la previa autorización estatal.

A su vez la [Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero \( RCL 1980, 163 \)](#), sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, es la llamada por el art. 92.3 CE para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, siendo además la única Ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, añadida a la competencial del art. 149.1.32ª CE: la genérica del art. 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE.

A la luz del marco normativo expuesto resulta que la concreta convocatoria del cuerpo electoral que realiza la Ley del Parlamento Vasco 9/2008 se lleva a cabo sin apoyo en un título competencial expreso. Por otra parte, tal convocatoria, que sustituye la autorización del Estado por la dispensada inmediata y exclusivamente por el Parlamento autonómico, tampoco puede basarse en inexistentes títulos implícitos.

En efecto, tal convocatoria no puede ampararse en genéricas potestades implícitas vinculadas al principio democrático, al entrar éstas en colisión con competencias expresamente atribuidas a otro ente, como ocurre en el presente caso con la que al Estado atribuye el art. 149.1.32ª CE. Por otra parte tampoco puede amparar la convocatoria el art. 9.2 e) EAPV y su referencia a la obligación de los poderes públicos vascos de facilitar «la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco», puesto que, como ya dijimos en la [STC 25/1981, de 14 de julio \( RTC 1981, 25 \)](#), F. 5, dicho precepto «no atribuye una específica competencia a los poderes públicos vascos, sino que se limita a subrayar una obligación que deben observar todos los poderes públicos, centrales y autonómicos, en el ejercicio de las atribuciones que a cada uno de ellos reconoce el ordenamiento jurídico». Y la competencia controvertida en este procedimiento es, por cuanto se lleva dicho, exclusiva del Estado.

Hemos de afirmar, en definitiva, 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, de conformidad con la Constitución.

En conclusión, la Ley recurrida vulnera el art. 149.1.32ª CE.

4

Afirmada la inconstitucionalidad de la Ley recurrida por razones competenciales, pasamos a examinar el motivo de inconstitucionalidad material alegado por el Presidente del Gobierno, cuyo representante procesal sostiene que se han infringido los arts. 1.2 y 2 [CE \( RCL 1978, 2836 \)](#), en relación con el art. 168 CE y la Disposición Adicional Primera de la Constitución, pudiendo ya adelantar que, atendido el objeto de la cuestión que pretende someterse a referéndum con la [Ley del Parlamento Vasco 9/2008 \( LPV 2008, 260 \)](#), a este respecto, ésta también incurre en inconstitucionalidad.

De acuerdo con el apartado 1 b) del artículo único de la Ley impugnada se convoca una consulta partiendo del reconocimiento inicial de la existencia del «derecho a decidir del Pueblo Vasco» en relación a la apertura de negociaciones cuyo contenido y sentido se indican en el artículo único y se precisan en

---

la Exposición de Motivos, cifrándose en la consecución de un acuerdo en el que se establezcan «las bases de una nueva relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español». La Ley contempla como sujetos de esa nueva relación a la Comunidad Autónoma del País Vasco y al Estado español, entendido éste en su acepción de «Estado global» y no, como es obligado cuando de la relación con una Comunidad Autónoma se trata, en su condición de «Estado central».

Pues bien si esa «nueva relación» se tratara de alcanzar únicamente mediante la reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco el referéndum no tendría sentido ni cabida en este momento inicial, pues la consulta popular sólo es posible para la ratificación de la reforma una vez aprobada ésta por las Cortes Generales.

En estos términos resulta indudable que plantea una cuestión que afecta al orden constituido y también al fundamento mismo del orden constitucional. Una afectación de esa naturaleza y con tal alcance es desde luego factible en nuestro Ordenamiento, toda vez que, en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, según recordamos en la [STC 48/2003, de 12 de marzo \( RTC 2003, 48\)](#), F. 7, «siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales», no hay límites materiales a la revisión constitucional, habiendo subrayado entonces que «[h]asta ese punto es cierta la afirmación de que "la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo" ( [STC 11/1981, de 8 de abril \[ RTC 1981, 11\]](#), F. 7)». Pero el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable. Es más, tratar de sortear, eludir o simplemente prescindir de esos procedimientos sería intentar una inaceptable vía de hecho (incompatible con el Estado social y democrático de Derecho que se proclama en el art. 1.1 CE) para reformar la Constitución al margen de ella o conseguir su ineficacia práctica.

La Ley recurrida presupone la existencia de un sujeto, el «Pueblo Vasco», titular de un «derecho a decidir» susceptible de ser «ejercitado» [art. 1 b) de la Ley impugnada], equivalente al titular de la soberanía, el Pueblo Español, y capaz de negociar con el Estado constituido por la Nación española los términos de una nueva relación entre éste y una de las Comunidades Autónomas en las que se organiza. La identificación de un sujeto institucional dotado de tales cualidades y competencias resulta, sin embargo, imposible sin una reforma previa de la Constitución vigente. En realidad el contenido de la consulta no es sino la apertura de un procedimiento de reconsideración del orden constituido que habría de concluir, eventualmente, en «una nueva relación» entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco; es decir, entre quien, de acuerdo con la Constitución, es hoy la expresión formalizada de un ordenamiento constituido por voluntad soberana de la Nación española, única e indivisible (art. 2 CE), y un sujeto creado, en el marco de la Constitución, por los poderes constituidos en virtud del ejercicio de un derecho a la autonomía reconocido por la Norma fundamental. Este sujeto no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación constituida en Estado. Y es que, como recordamos en la [STC 247/2007, de 12 de diciembre \( RTC 2007, 247\)](#), F. 4 a), con cita de la [STC 4/1981, de 2 de febrero \( RTC 1981, 4\)](#), F. 3, «la Constitución parte de la unidad de la Nación española, que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional». El procedimiento que se quiere abrir, con el alcance que le es propio, no puede dejar de afectar al conjunto de los ciudadanos españoles, pues en el mismo se abordaría la redefinición del orden constituido por la voluntad soberana de la Nación, cuyo cauce constitucionalmente no es otro que el de la revisión formal de la Constitución por la vía del art.168 CE, es decir, con la doble participación de las Cortes Generales, en cuanto representan al Pueblo Español (art. 66.1 CE), y del propio titular de la soberanía, directamente, a través del preceptivo referéndum de ratificación (art. 168.3 CE).

La cuestión que ha querido someterse a consulta de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma del País Vasco afecta (art. 2 CE) al fundamento del orden constitucional vigente (en la medida en que supone la reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano o, cuando menos, de la relación que únicamente la voluntad de éste puede establecer entre el Estado y las Comunidades Autónomas) y por ello sólo puede ser objeto de consulta popular por vía del referéndum de revisión constitucional. Es un asunto reservado en su tratamiento institucional al procedimiento del art. 168 CE. La que aquí nos ocupa no puede ser planteada como cuestión sobre la que simplemente se interesa el parecer no vinculante del cuerpo electoral del País Vasco, puesto que con ella se incide sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos. El respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de 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. 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.

5

Por último, enjuiciada la Ley recurrida en relación con sus más graves defectos de inconstitucionalidad, resta por examinar la denuncia de la supuesta inadecuación del procedimiento parlamentario observado en la elaboración de la Ley, debiéndose recordar a este propósito que el proyecto que ha dado lugar a la [Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio \(LPV 2008, 260\)](#), ha sido tramitado en lectura única de acuerdo con la especialidad del procedimiento legislativo prevista en el art. 119 [RPV \(LPV 1983, 308\)](#), reservada para aquellas iniciativas gubernamentales que por su «naturaleza» o su «simplicidad de formulación» consientan ser tramitadas directamente ante el Pleno o ante una Comisión, bien por acuerdo del propio Pleno («a propuesta unánime de la Mesa, oída la Junta de Portavoces» —art. 119.1 RPV—), bien a instancia del Gobierno, sin necesidad de autorización de la Cámara, «cuando circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad lo exijan» y siempre que no se vean afectadas determinadas materias (art. 119.3 RPV). En ambos casos «se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del Proyecto a una sola votación» (art. 119.2 RPV).

Según doctrina reiterada, «[a]unque el art. 28.1 de nuestra [Ley Orgánica \(RCL 1979, 2383\)](#) no menciona los Reglamentos Parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 [CE \[RCL 1978, 2836\]](#)), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la Ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras». [[STC 99/1987, de 11 de junio \(RTC 1987, 99\)](#), F. 1 a)].

Procede examinar, por tanto, en primer lugar, si concurre alguno de los que en otra ocasión ([STC 27/2000, de 31 de enero \[RTC 2000, 27\]](#), F. 6) ya calificamos como «supuestos tasados» en los que, de acuerdo con el art. 119.3 RPV, el Gobierno Vasco puede hacer uso del procedimiento de lectura única y con ello excepcionar, sin previa autorización del Pleno de la Cámara, la posibilidad de presentación de enmiendas establecida como regla general del procedimiento legislativo en el art. 102 RPV. En este sentido, sea o no cuestionable la concurrencia en el caso de «circunstancias de carácter extraordinario» o problemas que precisen de un remedio legislativo por vía de urgencia, resulta indiscutible que, atendido el contenido de la Ley recurrida, se ven afectadas por ella materias expresamente excluidas por el art. 119.3 RPV. Así, basta con señalar que es evidente la incidencia de la Ley sobre el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos garantizado a los ciudadanos vascos por el art. 23 CE. La misma Exposición de Motivos de la Ley 9/2008 subraya que la consulta que pretende celebrarse «constituye un instrumento legal y democrático para que el Pueblo Vasco pueda ejercer libremente el derecho fundamental de participación ciudadana en los asuntos de trascendencia que son de su incumbencia». Ciertamente ese «derecho fundamental» es para el legislador autonómico el reconocido en el art. 9.2 e) [EAPV \(RCL 1979, 3028\)](#), si bien las previsiones de la propia Ley en materia de régimen electoral ponen de manifiesto que el derecho concernido es en realidad el proclamado en el art. 23 CE. Precisamente, en fin, tales previsiones evidencian una directa afectación de otra de las materias excluidas por el art. 119.3 RPV: el régimen electoral.

Ello vicia de inconstitucionalidad a la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, pues, como acabamos de recordar, es doctrina constitucional pacífica y reiterada que «[l]as normas constitucionales y parlamentarias que regulan la elaboración de las Leyes tienen carácter instrumental respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), de suerte que la "inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la Ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras" ([STC 99/1987, de 11 de junio \[RTC 1987, 99\]](#), F. 1)» ([STC 97/2002, de 25 de abril \[RTC 2002, 97\]](#), F. 2). Y tal alteración sustancial se ha producido en el presente caso, en tanto que, con infracción del Reglamento del Parlamento Vasco, se ha impuesto a la Cámara la tramitación de la Ley impugnada a través de un procedimiento en el cual resultan notablemente limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma, no por acuerdo unánime de la Mesa del Parlamento, sino en virtud de una decisión del Gobierno Vasco.

6

Resta por añadir que, como consecuencia del dictado de esta Sentencia, no procede resolver la solicitud formulada por el Parlamento y por el Gobiernos Vascos para que se acuerde el levantamiento de la suspensión de la Ley impugnada, producida de conformidad con lo dispuesto en el art. 162.2 [CE \(RCL](#)

---

[1978, 2836](#) . Tal suspensión tiene como presupuesto la pendencia del proceso constitucional en cuyo seno se produjo, de suerte que, tras el enjuiciamiento definitivo de la Ley recurrida, verificado, además, sin haberse sobrepasado el plazo de cinco meses contemplado en el art. 161.2 CE, carece de sentido cualquier pronunciamiento sobre el levantamiento o el mantenimiento de su suspensión.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 5707-2008 y, en consecuencia:

Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la [Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio \( LPV 2008, 260\)](#) , 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.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a once de septiembre de dos mil ocho.–María Emilia Casas Baamonde.–Guillermo Jiménez Sánchez.–Vicente Conde Martín de Hijas.–Elisa Pérez Vera.–Eugeni Gay Montalvo.–Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.–Ramón Rodríguez Arribas.–Pascual Sala Sánchez.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Firmado y rubricado.