

**Tribunal Constitucional (Pleno).Auto núm. 87/2011 de 9 junio**
[RTC\2011\87 AUTO](#)

CATALUÑA: Competencias exclusivas: consultas populares: por vía de referéndum de ámbito de Cataluña sobre cuestiones políticas de especial trascendencia para la ciudadanía en el ámbito de las competencias de la Generalidad, supeditada a la obtención de la previa autorización del Estado: control directo estatal que no permite apreciar perjuicios en el interés general: reconsideración por parte del TC en caso de acreditarse algún cambio en las circunstancias que resulte relevante para modificar lo acordado: levantamiento de la suspensión.

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD: Suspensión de la vigencia de la disposición recurrida: levantamiento o mantenimiento: criterios para la adopción de una u otra decisión.

Jurisdicción: Constitucional

Recurso de Inconstitucionalidad núm. 8912/2010

Ponente: desconocido

Promovido contra los arts. 1 a 30, 43 y 45 de la Ley de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum: referéndum de ámbito de Cataluña: levantamiento de la suspensión.

I. ANTECEDENTES

1

Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal Constitucional el día 27 de diciembre de 2010 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1 a 30, 43 y 45 de la [Ley de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo \(LCAT 2010, 225\)](#), de consultas populares por vía de referéndum. El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) a fin de que se acordase la suspensión de los preceptos impugnados.

2

Por providencia de 15 de febrero de 2011 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 [LOTC \(RCL 1979, 2383\)](#), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno de la Generalitat de Cataluña y al Parlament de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 de la [Constitución \(RCL 1978, 2836\)](#), lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso –27 de diciembre de 2010– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el Boletín Oficial del Estado para los terceros, lo que se comunicará a los Presidentes del Gobierno de la Generalitat de Cataluña y del Parlament de Cataluña. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado y en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

3

Por escrito registrado en el Tribunal el 24 de febrero de 2011 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso y dar por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 [LOTC \(RCL 1979, 2383\)](#). Lo mismo hizo el Presidente del Senado mediante escrito registrado el día 2 de marzo de 2011.

4

El Letrado del Parlament de Cataluña solicitó el día 7 de marzo de 2011 una prórroga de quince días del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones. El Pleno del Tribunal mediante providencia de 8 de marzo de 2011 acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Letrado del Parlament de Cataluña y prorrogar en ocho días el plazo concedido para la formulación de alegaciones.

5

El Abogado de la Generalitat de Cataluña se personó en el proceso por escrito registrado el día 9 de marzo de 2011 solicitando una prórroga del plazo inicialmente otorgado para formular alegaciones, prórroga de ocho días que le fue concedida por providencia del Pleno de 10 de marzo de 2011.

6

El Abogado de la Generalitat de Cataluña presentó su escrito de alegaciones el día 18 de marzo de 2011 interesando la desestimación del recurso interpuesto.

7

El Letrado del Parlament de Cataluña formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el día 25 de marzo de 2011 solicitando la íntegra desestimación del recurso.

8

Próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados en este recurso de inconstitucionalidad, el Pleno del Tribunal Constitucional por providencia de 12 de abril de 2011 acordó oír a las partes personadas –Abogado del Estado, Gobierno de la Generalitat de Cataluña y Parlament de Cataluña– para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

9

El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 19 de abril de 2011 solicitando el mantenimiento de la suspensión de los preceptos legales impugnados.

Expone, en primer lugar, que el Tribunal Constitucional tiene declarado que para la resolución de este tipo de incidentes es necesario ponderar, de un lado, los intereses implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe hacerse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones contenidas en la demanda ([ATC 88/2008, de 2 de abril \(RTC 2008, 88 AUTO\)](#), F. 2, con cita de otros muchos). En definitiva, ha de procederse a una consideración de la gravedad de los perjuicios que originarían las situaciones de hecho que, previsiblemente, se producirían en caso de que se levantara o se mantuviera la suspensión. Aunque el Tribunal Constitucional se refiere a las situaciones de hecho creadas la realidad es que lo que con más frecuencia se ha de examinar son las situaciones de hecho que con cierto grado de previsibilidad puedan producirse en el caso de levantarse la suspensión.

En cuanto a los concretos perjuicios que ocasionaría el levantamiento de la suspensión comienza el Abogado del Estado por hacer una breve alusión al procedimiento de convocatoria de una consulta por vía de referéndum de ámbito autonómico, procedimiento que comprende tres fases diferenciadas. En la primera la iniciativa referendaria, que puede ser institucional o popular, culmina con un pronunciamiento solemne del Parlamento de Cataluña al que corresponde aprobar la iniciativa por mayoría absoluta. Concluida esa primera fase dicha iniciativa se somete a aprobación del Estado central y, una vez convocada la consulta, ésta se celebra en los términos de los arts. 44 y siguientes de la [Ley 4/2010 \(LCAT 2010, 225\)](#). Señala a continuación la evidencia de que no se ha producido ningún hecho relevante desde la fecha de la entrada en vigor de la norma, publicada el 25 de marzo de 2010, y el instante de la suspensión así como que a la pretensión de suspensión pudieran oponerse los arts. 13 y 43.2 de la Ley 4/2010, según los cuales una vez aprobada la propuesta de referéndum por el Parlamento de Cataluña ha de solicitarse la autorización al Gobierno central competente para ello en virtud de los arts. 149.1.32 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) y 2 de la [Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero \(RCL 1980, 163\)](#). En lo que a esto último respecta señala que un más detenido estudio de los intereses públicos y políticos en presencia permiten que afloren perjuicios irreversibles si se levantara la suspensión, perjuicios que califica de tipo singular y singulariza en tres aspectos relacionados, respectivamente, con el clima que se está generando en Cataluña en relación con las consultas populares, con las concretas circunstancias que vive el Estado español en su conjunto y con los graves perjuicios que el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados habría de ocasionar.

En relación a la primera de las cuestiones mencionadas destaca la existencia de frecuentes declaraciones de miembros del Gobierno de la Generalitat relacionadas con la celebración de una consulta popular que afecte profundamente a la forma de relación política y económica entre la Comunidad Autónoma de Cataluña y el Estado español, declaraciones que el Abogado del Estado concreta en dos ámbitos relacionados con el denominado pacto fiscal y con el calificado como derecho a decidir del pueblo catalán o derecho a la autodeterminación, aspectos ambos respecto a los que adjunta diversa documentación extraída de distintos medios de comunicación.

En cuanto a las concretas circunstancias en las que se encuentra el Estado español aduce el contexto de

crisis que actualmente vive nuestro país mencionando a tal efecto diversas afirmaciones del informe anual del Banco de España correspondientes al año 2009 destacando la necesidad de mantener unas finanzas públicas saneadas a fin de evitar el riesgo de contagio de la economía española en la situación de crisis de las deudas soberanas de Grecia, Irlanda y Portugal reduciendo la percepción de riesgo-país mediante la política fiscal así como de reducción de déficit y de rigor presupuestario.

Seguidamente el Abogado del Estado aborda la cuestión de los graves perjuicios que habría de ocasionar el levantamiento de la suspensión indicando, en primer lugar, que la propuesta de un nuevo sistema de financiación singular y privilegiado para una Comunidad Autónoma como Cataluña no pasaría desapercibida para los mercados internacionales afectando directamente a la credibilidad de España para afrontar los importantes esfuerzos exigidos para la contención del déficit y del endeudamiento público. En el mismo sentido apunta que propuestas de referéndums independentistas, aun cuando finalmente no fueran aprobadas por el Estado, deteriorarían gravemente el crédito internacional del Estado español en cuanto contribuyen al incremento del riesgo país.

En segundo término indica que el propio modelo de democracia **referendaria** extrema las posiciones, razón por la cual la nuestra es representativa siendo excepcionales los procedimientos de democracia directa. En concreto estima que el procedimiento previsto en la Ley 4/2010 exige una fuerte movilización política y social en la fase inicial por lo que, caso de levantarse la suspensión, será posible recorrer toda la primera fase procedimental y culminar cualesquiera iniciativas referendarias, ya institucionales ya populares, fase que, a su entender, se caracterizaría por la movilización política. Es por ello que el Abogado del Estado estima que la conjunción de las características propias del referéndum -una fuerte movilización política y una radicalización de las posiciones- y la excepcional situación económica y financiera en que se encuentra el país configuraría un escenario que habrá de ocasionar muy graves perjuicios para España y, por tanto, para los intereses generales y públicos. En relación con ello apunta que tales riesgos no son presuntos o inciertos sino reales y efectivos dado el predominio en el Parlament de Cataluña de partidos nacionalistas que han apoyado expresamente consultas soberanistas de ámbito local y el compromiso asumido en el programa electoral del partido actualmente en el poder de poner al servicio de la gente «mecanismos de participación directa, como consultas o el ejercicio del derecho a decidir». Así estima que si la democracia de referéndum es susceptible de causar muy graves perturbaciones políticas mucho más ocurre en un Estado fuertemente descentralizado y que vive en una delicada situación financiera sin que a los razonamientos anteriores quepa oponer que los referéndums se circunscriben al ámbito de competencias de la Generalitat pues entre las mismas se encuentra la reforma del Estatuto de Autonomía y la iniciativa de reforma de la Constitución lo que permite considerar cualquier cuestión política como de especial trascendencia, como sin duda sería el denominado «pacto fiscal» o el llamado «derecho a decidir».

El Abogado del Estado concluye así que la inmediata vigencia de los preceptos autonómicos impugnados ocasionaría graves perjuicios para los intereses generales sin que se acierte a apreciar que el mantenimiento cautelar de la suspensión pueda producir perjuicio alguno a tales intereses sino que, por el contrario, mantiene el statu quo hasta que exista un pronunciamiento judicial de forma que no se produzcan situaciones irreversibles que hagan ineficaz la sentencia que en su día se dicte.

Finalmente hace también referencia a la existencia de votos particulares (por todos, los formulados en el [ATC 349/2003, de 29 de octubre \[RTC 2003, 349 AUTO \]](#)) en los que se pone de manifiesto que la teoría de la irreparabilidad de los perjuicios no resulta de gran utilidad en un proceso abstracto que ha de decidir sobre la constitucionalidad de una Ley de forma que, para una mejor garantía de la supremacía constitucional, en casos como en el de este incidente no puede perderse de vista la llamada apariencia de buen derecho. Ello no ha de suponer, a su juicio, prejuzgar la cuestión de fondo, aunque señala que han existido ocasiones en las que la cuestión sustantiva, sin ser objeto de un análisis frontal, sí ha sido tenida en consideración en este incidente, en especial en los casos de manifiesta ausencia de cobertura competencial o de bloqueo de la competencia estatal (con cita de los [AATC 243/1993, de 13 de julio \[RTC 1993, 243 AUTO \]](#); [78/1987, de 22 de enero \[RTC 1987, 78 AUTO \]](#); o [336/2005, de 15 de septiembre \[RTC 2005, 336 AUTO \]](#)). Así apunta que uno de los casos en los que el Tribunal se ha mostrado más proclive a mirar al fondo es aquel en el que se recurren preceptos que contienen previsiones similares a otros que ya han sido declarados inconstitucionales que equipara al caso en que, como en el presente supuesto, existe una clara doctrina del Tribunal sentada en las [SSTC 103/2008, de 11 de septiembre \(RTC 2008, 103 \)](#), FF. 2 y 3 y [31/2010, de 28 de junio \(RTC 2010, 31 \)](#), F. 69, de las que se deduce la reserva a la Ley orgánica del establecimiento y regulación de las modalidades de referéndum y la única interpretación constitucionalmente admisible del art. 122 del [Estatuto de Autonomía de Cataluña \(RCL 2006, 1450 \)](#), respectivamente. Señala finalmente que la Ley 4/2010 se dicta en virtud de un entendimiento del art. 122 EAC opuesto al F. 69 de la [STC 31/2010 \(RTC 2010, 31 \)](#) en cuanto disciplina por entero una modalidad estrictamente referendaria que, además, no se contempla por el legislador estatal siendo, por tanto, un claro supuesto en que debe tomarse en cuenta la apariencia de buen derecho para que, junto con la ponderación de los perjuicios ya señalados, se acuerde el mantenimiento de la suspensión de los preceptos recurridos.

La representación procesal del Parlament de Catalunya formuló sus alegaciones relativas al levantamiento de la suspensión mediante escrito registrado el día 27 de abril de 2011.

Comienza resumiendo la doctrina constitucional que entiende de aplicación al presente incidente señalando, con cita entre otros del [ATC 199/2000, de 25 de julio \(RTC 2000, 199 AUTO\)](#), que su resolución ha de llevarse a cabo a partir de la presunción de legitimidad de la que gozan las Leyes destacando la necesidad de ponderar, de un lado, los intereses en presencia, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las terceras personas afectadas y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que pueden seguirse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión; tal ponderación debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho que se derivan de las normas impugnadas y, en atención al carácter cautelar de esta medida, al margen de la viabilidad de las pretensiones que las partes han formulado, pues el contraste de las normas impugnadas con la Constitución o con las reglas de deslinde competencial que hagan al caso debe, obviamente, quedar diferida a la Sentencia que resuelva este proceso constitucional. Recuerda, por último, que el mantenimiento de la suspensión, en cuanto excepción a la regla general del mantenimiento de la eficacia que toda norma posee, requiere que el Gobierno, a quien se debe la inicial iniciativa de suspensión «ex» art. 162.2 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#), aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen.

Indica a continuación que, salvo que el Abogado del Estado demuestre que la vigencia de los artículos suspendidos pudiera causar situaciones de imposible o difícil reparación, el Tribunal Constitucional ha de levantar la suspensión sin que resulte de recibo la alegación de perjuicios políticos o meramente ideológicos dado que el mantenimiento de la suspensión únicamente procede cuando el levantamiento ocasione perjuicios ciertos, esperables o, al menos, previsibles al interés general o a intereses particulares. Si ése no es el caso, incluso aunque potencialmente se considerará la Ley como inconstitucional, hay que levantar la suspensión con independencia de que el Tribunal hipotéticamente en su día pudiera anular parte de los preceptos de la Ley. Apunta al respecto la inexistencia de perjuicios derivados de la vigencia de los preceptos impugnados pues no se sustrae al Estado la competencia autorizatoria conforme a lo que dispone el art. 122 [EAC \(RCL 2006, 1450\)](#) y en cumplimiento del art. 149.1.32 CE como expresamente reconocen los arts. 13 y 43.2 de la [Ley 4/2010 \(LCAT 2010, 225\)](#). Señala en este sentido que lo que pretende la Ley es dotar al ordenamiento jurídico catalán, en el ámbito de las consultas populares por vía de referéndum, de garantías y seguridad jurídica.

11

Por escrito registrado el día 3 de mayo de 2011 el Abogado de la Generalitat de Catalunya interesó el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados conforme a las alegaciones que se resumen a continuación.

En primer lugar se refiere a los criterios de la doctrina constitucional que han de fundar la medida cautelar de mantener o levantar la suspensión de los preceptos impugnados exponiendo que para la resolución de este tipo de incidentes es necesario ponderar, de un lado, los intereses implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe hacerse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones contenidas en la demanda, correspondiendo al Gobierno la invocación y justificación de los perjuicios y la imposible o difícil reparación de los mismos ya que debe partirse de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto del conflicto.

Así destaca que la norma parcialmente suspendida es una Ley formal emanada del Parlament de Catalunya de manera que la posibilidad de suspensión ha de ser contemplada de forma ciertamente excepcional y solamente si la parte actora llegase a demostrar que la vigencia de estos preceptos produciría unos perjuicios muy graves e irreparables al interés general o a terceros afectados y caso de no hacerlo, por coherencia con el principio de presunción de legitimidad de las normas y de la actuación constitucional de los poderes públicos, debería acordarse el levantamiento de la suspensión que pesa sobre la Ley recurrida.

El Abogado de la Generalitat estima además que, antes de entrar a aplicar esa doctrina, habrá de atenderse a la delimitación concreta del objeto del proceso pues entiende que la relación de preceptos impugnados y suspendidos por la invocación del art. 161.2 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) no se corresponde con el objeto estricto del recurso. A tal fin indica que la parte recurrente pretendió la suspensión de los arts. 1 a 9, 43 y 45 de la Ley 4/2010 exclusivamente en cuanto se refieren o sirven de instrumento a las consultas de ámbito de Catalunya, no en cuanto puedan ser aplicables a los referenda municipales, de manera que la suspensión derivada del art. 161.2 CE ha de tener ese mismo alcance, quedando excluidas de la suspensión las posibles consultas referendarias de ámbito municipal. Ese entendimiento del alcance de la suspensión es el que ha de constituir la premisa y punto de partida desde el que resolver el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados de la [Ley 4/2010 \(LCAT 2010, 225\)](#) pues esta norma no difiere en ningún aspecto esencial respecto de la anteriormente vigente en materia de consultas populares de ámbito municipal. Por el contrario estima que la suspensión de estos preceptos, en lo que se refiere a su

aplicación a las consultas municipales, constituiría no sólo la suspensión de un régimen pacíficamente aplicado en Cataluña durante veinte años sino además la ablación de esa modalidad de participación política directa en el ámbito municipal. Es por ello que si bien a su juicio cabe entender que, como consecuencia de que la parte recurrente pretendió la suspensión de los arts. 1 a 9 y 43 y 45 exclusivamente en lo no referido a los referéndums municipales, la suspensión derivada de la invocación del art. 161.2 CE no surtió efectos respecto de esa posible aplicación de tales preceptos, ello no es obstáculo para que, en aras de una mayor seguridad jurídica, el Tribunal Constitucional declare en el Auto resolutorio del presente incidente su plena vigencia y aplicación a tales efectos de la celebración de consultas por vía de referéndum en el ámbito municipal.

En otro orden de cuestiones el Abogado de la Generalitat de Cataluña señala la procedencia del levantamiento de la suspensión de los arts. 1 a 30, 43 y 45, en lo que se refiere a su aplicación a posibles consultas referendarias de ámbito de Cataluña, pues tales preceptos han de contar con la presunción de constitucionalidad por lo que, a falta de demostración por la parte demandante de la existencia de graves perjuicios al interés general derivados de su aplicación, habrá de resolverse el levantamiento de la suspensión. Así, indica que pocos perjuicios cabe advertir cuando su aplicación efectiva únicamente se producirá con ocasión de la convocatoria de una consulta referendaria por lo que, si en este momento no hay procedimientos de consultas en el ámbito de Cataluña, mal puede derivar de ellas perjuicio alguno. Asimismo indica que no puede desconocerse que, conforme a la propia norma, en la tramitación de todo procedimiento de consulta de ámbito de Cataluña será precisa, con carácter previo a su celebración, la autorización expresa del Gobierno del Estado, al que corresponderá el control pleno de la celebración o no de la consulta así como la valoración de las repercusiones sociales y políticas que pueda comportar su realización. De esta forma la suspensión de estos preceptos, comportaría, a juicio del Abogado de la Generalitat, un impedimento absoluto, puramente preventivo y del todo ajeno al objeto que en cada caso pueda tener la consulta y a las circunstancias sociales y políticas del momento. Estima igualmente que el mantenimiento de la suspensión conllevaría la ablación del derecho fundamental de participación política directa inherente a la celebración de consultas populares y, por tanto, una limitación innecesaria y desproporcionada del mismo. Por otra parte alega que las consultas referendarias constituyen un instrumento a disposición del Parlament de Cataluña que ofrece un margen de expresión política dentro del sistema previsto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña lo que ha de considerarse como una garantía de la salud democrática de las instituciones y la mejor defensa frene a alternativas ajenas al mismo. Por ello el mantenimiento de la suspensión eliminaría ese cauce de participación política e instrumento de relación institucional que, en determinados momentos, puede permitir la conducción de cuestiones políticas de especial trascendencia dentro del orden estatutario y constitucionalmente establecido.

Finalmente aduce que, conforme a la doctrina constitucional, ha de tenerse en cuenta que si se acordase ahora el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados ello no sería obstáculo alguno para que tal resolución fuera revisada con posterioridad si en el futuro sobreviniesen circunstancias o hechos relevantes que alterasen la ponderación de aquellos sobre los que se funde la resolución por la que se acuerde el levantamiento de la suspensión actual.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1

El objeto de esta resolución es determinar si, de acuerdo con el art. 161.2 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#), procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia que afecta a los arts. 1 a 30, 43 y 45 de la [Ley de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo \(LCAT 2010, 225\)](#), de consultas populares por vía de referéndum.

La citada Ley 4/2010 tiene por objeto la regulación de dos modalidades de referéndum, el denominado «referéndum de ámbito de Cataluña», calificado como un referéndum consultivo sobre «cuestiones políticas de especial trascendencia para la ciudadanía en el ámbito de las competencias de la Generalidad» y el «referéndum de ámbito municipal», igualmente consultivo y cuyo objeto se ciñe a «los asuntos de la competencia propia del municipio y de carácter local que sean de especial trascendencia para los intereses de los vecinos». El escrito rector de este proceso constitucional advierte que el recurso se centra en la primera de las dos modalidades, regulada en los arts. 10 a 30, mientras que los arts. 1 a 9, 43 y 45 se impugnan exclusivamente en cuanto se refieren o sirven de instrumento a ese tipo de consultas que el Abogado del Estado considera contrarias al art. 149.1.32 CE en relación con los arts. 23, 81.1 y 92 CE en la interpretación que al primero de los preceptos constitucionales citados han dado las [SSTC 103/2008, de 11 de septiembre \(RTC 2008, 103\)](#), FF. 2 y 3, y [31/2010, de 28 de junio \(RTC 2010, 31\)](#), F. 69.

2

Sobre este tipo de incidentes de suspensión es reiterada nuestra doctrina según la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del

mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, se ha destacado que esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, recordando que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso (por todos, [ATC 24/2011, de 3 de marzo \[RTC 2011, 24 AUTO \]](#), F. 2).

No obstante, antes aún de comenzar la ponderación propia de este incidente es preciso delimitar precisamente su objeto. A este respecto no puede sino coincidir con el alegato formulado por el Abogado de la Generalitat de Cataluña en el sentido de que, sin perjuicio de lo que en su día se resuelva sobre la cuestión de fondo en la correspondiente Sentencia, es de apreciar que, efectivamente, por la precisión que hace en su demanda el propio Abogado del Estado, al centrar exclusivamente en ese tipo de consultas referendarias su argumentación en favor de su pretensión de declaración de inconstitucionalidad, el objeto del recurso de inconstitucionalidad en lo que respecta a los arts. 1 a 9, 43 y 45 de la [Ley 4/2010 \(LCAT 2010, 225\)](#) se circunscribe a la aplicación de las disposiciones generales y previsiones procedimentales que los mismos contienen al supuesto de las denominadas consultas populares por vía de referéndum de ámbito de Cataluña previstas en los arts. 10 a 30 de la Ley 4/2010. Es, por tanto, dicha regulación, con exclusión de su aplicación a las no impugnadas consultas populares por vía de referéndum de ámbito municipal previstas en los arts. 31 a 42 de la norma autonómica, el que debe tenerse en cuenta a los efectos del alzamiento o mantenimiento de la suspensión. Conclusión constatada por el hecho de que el Abogado del Estado se ha circunscrito en sus alegaciones en el presente incidente a defender el mantenimiento de la suspensión en relación con los eventuales perjuicios que se derivarían de la vigencia de la regulación relativa a las consultas de ámbito autonómico, extremo que deviene así en el único aspecto sobre el que debemos pronunciarnos.

3

Como ya hemos adelantado, la resolución que recaiga en este incidente sobre el mantenimiento o alzamiento de la suspensión de la norma autonómica impugnada ha de ponderar, exclusivamente, los perjuicios que para los intereses generales o particulares puedan derivarse de una u otra medida y sin que pueda establecerse ninguna conexión entre la referida ponderación y la valoración de la legitimidad constitucional de los preceptos sometidos a debate en este proceso.

En el presente caso el Abogado del Estado ha aducido los perjuicios que, en un contexto de inestabilidad financiera y de crisis económica como el que vive nuestro país, se derivarían de la promoción de consultas relativas a lo que denomina un «pacto fiscal» entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña o bien en torno al «derecho a decidir», a lo que añade, en conjunción con lo anterior, la consideración de que la implantación de un modelo de democracia referendaria como el previsto en la norma conllevará una fuerte movilización política y una radicalización de las distintas posiciones, aspectos ambos claramente perjudiciales para los intereses generales. Además indica que ha de entenderse aquí de aplicación la doctrina del [ATC 336/2005, de 15 de diciembre \(RTC 2005, 336 AUTO \)](#), en cuanto estima que la norma ahora suspendida entra en clara contradicción con la doctrina constitucional en la materia.

Por su parte las representaciones procesales del Parlament y de la Generalitat de Cataluña han centrado sus alegaciones en la inexistencia de perjuicios derivados del alzamiento de la suspensión habida cuenta de que las consultas convocadas al amparo de lo previsto en la Ley 4/2010 habrán de contar en todo caso con la previa autorización estatal. A ello ha añadido el Abogado de la Generalitat de Cataluña que el mantenimiento de la suspensión resultaría lesivo para el derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE.

4

Sucintamente expuestas las posiciones de las partes comparecidas en el presente incidente procede ya que comencemos la ponderación que nos es propia.

Así, por su marcado carácter hipotético, hemos de descartar los alegados perjuicios vinculados a la promoción de eventuales consultas relacionadas con lo que el Abogado del Estado ha calificado como pacto fiscal o sobre el denominado derecho a decidir pues el hecho de que tales consultas lleguen efectivamente a ser convocadas no puede ser entendido como una directa consecuencia de la vigencia de los preceptos impugnados y ahora suspendidos de la [Ley 4/2010 \(LCAT 2010, 225\)](#), en tanto los mismos se limitan a establecer la normativa aplicable a las que denomina consultas populares por vía de referéndum de ámbito de Cataluña sin hacer alusión alguna a las cuestiones concretas que, eventualmente, pudieran ser objeto de las consultas reguladas por los preceptos ahora suspendidos. Lo mismo sucede con el alegato relacionado con las difíciles circunstancias económicas que vive nuestro país, extremo del que no se alcanza a apreciar la relación que guarda con lo aquí discutido, máxime cuando se vincula directamente a la celebración de una previa consulta sobre un supuesto pacto fiscal, que se dice determinante de un nuevo sistema de financiación para la Comunidad Autónoma de Cataluña, acerca de cuya existencia y términos nada puede afirmarse en este momento. Tampoco procede entrar a examinar, por su carácter marcadamente valorativo ajeno a la finalidad de este incidente, las consideraciones del Abogado del Estado relacionadas con lo que

denomina democracia de referéndum o referendaria. Lo propio sucede con el alegato de la representación procesal de la Generalitat de Cataluña relacionado con la lesión que sufriría el art. 23.1 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) de mantenerse la suspensión de los preceptos impugnados pues no puede obviarse que el referéndum está contemplado en nuestro ordenamiento de forma tal que este instituto de participación directa es una figura extraordinaria en nuestro sistema político como hemos tenido ocasión de recordar en la [STC 103/2008, de 11 de septiembre \(RTC 2008, 103\)](#), F. 2, descansando nuestro sistema constitucional sobre un modelo en el que el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos reconocido por el art. 23.1 CE se ejerce otorgando primacía a los mecanismos de democracia representativa.

Finalmente también hemos de descartar la procedencia de aplicar al presente caso la solución adoptada en el [ATC 336/2005, de 15 de septiembre \(RTC 2005, 336 AUTO\)](#). En dicho Auto resolvimos mantener la suspensión del art. único de la [Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 8/2004, de 22 de diciembre \(LCyL 2004, 450\)](#), por la que se modifica la [Ley 12/2002, de 11 de julio \(LCyL 2002, 393\)](#), del patrimonio cultural de Castilla y León, al apreciar que la capacidad de bloqueo de esa norma autonómica respecto del ejercicio de competencias atribuidas al Estado por el bloque de la constitucionalidad excedía de las situaciones normales de controversia competencial, por cuanto incluso podría poner en cuestión, hasta eliminarla o desvirtuarla, una competencia estatal claramente reconocida por la Norma Fundamental con el consiguiente perjuicio actual y directo al interés general.

Sin embargo, en este caso, no es posible llegar a la misma conclusión pues, prescindiendo, por ser una cuestión de fondo ajena al presente incidente, de indagar ahora cuál sea la finalidad de los preceptos suspendidos de la Ley 4/2010 y su adecuación con el orden constitucional de distribución de competencias cuya vulneración se denuncia en el proceso principal, no estamos aquí en un supuesto equiparable al del caso resuelto en el ATC 336/2005.

En efecto, conviene reparar en dos datos relevantes para la ponderación que, huyendo de toda consideración sobre el fondo del asunto, hemos de realizar. Por un lado, el posible objeto de las consultas ha de circunscribirse, por mandato de la propia Ley 4/2010 (art. 10), al ámbito de competencias de la Generalitat, mientras que, conforme a la propia norma autonómica (arts. 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 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 «referenda», 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. Consultas respecto a las cuales, por lo demás, tampoco se ha aportado dato alguno que permita constatar que se hayan iniciado o pretendan iniciarse los trámites conducentes a su convocatoria.

En conclusión, por las razones expuestas, resulta procedente levantar la suspensión de los preceptos autonómicos impugnados, sin perjuicio de que, dada la finalidad de preservar el interés general que concurre en la 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.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Levantar la suspensión de los arts. 1 a 30, 43 y 45 de la [Ley de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo \(LCAT 2010, 225\)](#), de consultas populares por vía de referéndum.

Madrid, a nueve de junio de dos mil once.—D. Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hermandó Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.