**STC 120/2017, de 31 de octubre de 2017**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En la impugnación de disposiciones autonómicas (título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) núm. 4332-2017, promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, contra la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña por la que se designan los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña al amparo de la disposición adicional tercera de la denominada Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación. Ha comparecido el Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 7 de septiembre de 2017, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, impugnó, al amparo de los artículos 161.2 CE y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña por la que se designan los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña al amparo de la disposición adicional tercera de la denominada Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación (“Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña” núm. 505, de 7 de septiembre de 2017).

La impugnación se funda en los motivos que a continuación sucintamente se resumen:

Los antecedentes de hecho del escrito de impugnación ponen de relieve que, tras la aprobación de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, a las 02:00 de la madrugada, al amparo de la disposición adicional primera, apartado tercero, de dicha Ley y mediante la resolución controvertida, el Pleno del Parlamento catalán nombró a los miembros de la sindicatura y dos suplentes. Los únicos candidatos fueron los propuestos por los Grupos Junts pel Si y CUP, que resultaron nombrados: Marc Marsal i Ferret, Jordi Matas i Dalmases, Marta Alsina i Conesa,Tania Verge i Mestre, Josep Pages Massó, Josep Costa i Rosselló (suplente primero), Eva Labarta i Ferrer (suplente segundo).

El representante del Gobierno aduce como fundamento preliminar de su impugnación que el nombramiento de los miembros de la sindicatura electoral se suma al proceso seguido por la Generalitat de Cataluña para la convocatoria de un referéndum en el ámbito territorial de Cataluña al que es llamado el pueblo catalán sobre una cuestión que afecta directamente a la unidad de la nación española. La sindicatura electoral es un órgano creado ad hoc para el denominado referéndum de autodeterminación regulado por la Ley 19/2017 como resulta de su disposición final tercera: “Al ser un órgano ad hoc para este referéndum, la elección regulada en el artículo 19 se produce una vez aprobada la presente Ley con la presentación de las candidaturas y la aprobación por parte del Pleno, sin ningún otro trámite formal”. Se señala así la conclusión esencial de la presente impugnación: “el Pleno del Parlamento ha acordado el nombramiento de los miembros de una sindicatura electoral, una administración electoral ad hoc que tiene por objeto dar aparente cobertura al referéndum por que el pueblo de Cataluña se pronuncie sobre si quiere que Cataluña sea un Estado independiente en forma de república”.

La realización de un referéndum en el ámbito territorial de Cataluña sobre una cuestión que afecta directamente a la unidad de la nación española vulnera los artículos 1.2, 1.3, 2 y 168 CE. A su vez, el acuerdo del Pleno del Parlamento, incurre en las mismas vulneraciones constitucionales de carácter competencial en que incurre la Ley del referéndum de autodeterminación, ya que desarrolla aquélla al nombrar una “administración electoral” necesaria para convocar un referéndum de independencia de Cataluña, que es una llamada al cuerpo electoral mediante el uso de esta sindicatura materialmente electoral y por un procedimiento que es, asimismo, electoral. Por tanto, según la demanda, el Decreto incurre en infracciones materiales de la Constitución, al nombrar una administración electoral necesaria para convocar un referéndum sobre una parte del territorio nacional al que es llamado el pueblo de Cataluña sobre una cuestión que afecta a la unidad de la nación española, cuestión que sólo puede ser planteada al conjunto del pueblo español por vía del referéndum de reforma constitucional. Adicionalmente, incurre en vulneraciones de tipo competencial, dada la ausencia de competencia de la Generalitat para regular y convocar un referéndum de estas características y, en consecuencia, para regular una administración electoral con este fin.

En relación con los motivos de impugnación, el Abogado del Estado considera que en este proceso constitucional pueden hacerse valer cualesquiera infracciones constitucionales, incluidas las que se basan en la infracción del orden constitucional de competencias, pues entiende que aunque el Tribunal ha admitido principalmente el uso de esta vía cuando se alegan infracciones constitucionales no competenciales, este proceso sirve también de cauce para conocer de la impugnación de disposiciones normativas y resoluciones autonómicas cuando los motivos son mixtos (competenciales y no competenciales), tal como ya se resolvió en la STC 32/2015, FJ 2.

En relación con el fundamento no estrictamente competencial de la impugnación, el acuerdo por el que se nombra la sindicatura electoral necesaria para la celebración de un referéndum para el día 1 de octubre de 2017 sobre la independencia de Cataluña, resulta inconstitucional por vulnerar lo dispuesto en los artículos de la Constitución 1.2, 1.3 y 2, en relación con el artículo 168 de la misma. A estos efectos, la demanda extracta las alegaciones formuladas por esta representación en la impugnación de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, partiendo de que la Ley, en cuanto tiene una incuestionable unidad de sentido, ha sido impugnada en su totalidad, y el acuerdo aquí impugnado no es sino una norma de desarrollo de aquélla. Dichas alegaciones han quedado recogidas en el antecedente 1 de la STC 114/2017, de 17 de octubre, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 4334-2017, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, al que ahora procede remitirse.

Por lo que se refiere al fundamento estrictamente competencial de la impugnación, afirma la demanda que el acuerdo por el que se nombra la sindicatura electoral para el referéndum de autodeterminación del 1 de octubre de 2017, resulta inconstitucional porque vulnera la regulación establecida en el artículo 92 de la Constitución desde distintas perspectivas, en cuanto somete una decisión política de especial trascendencia a consulta de los ciudadanos mediante un pretendido referéndum autonómico en el que se integra, como elemento esencial, la sindicatura electoral nombrada por el acuerdo impugnado, pese a haber establecido ya el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad de tal planteamiento. En cuanto el acuerdo se fundamenta en la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, que ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno de la Nación, incurre en las mismas razones de inconstitucionalidad desde el punto de vista competencial que fundamentan el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la misma, por lo que procede remitirse, asimismo, al antecedente 1 de la STC 114/2017, de 17 de octubre, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 4334-2017.

Finalmente, se aborda de manera diferenciada la motivación de la inconstitucionalidad del acuerdo en aquello que se refiere a la vulneración del propio marco jurídico específico de la Comunidad Autónoma de Cataluña, y por tanto, del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Entiende la demanda que se vulneran sus artículos 1 y 3.2, en cuanto que la norma impugnada rompe con el principio de prevalencia del Estatuto de Autonomía consagrado en su primer artículo, colocándose extramuros de éste, sin declararlo expresamente derogado pero actuando corno si no existiera para el legislador autonómico, que de este modo se configura en poder constituyente. A mayor abundamiento el título VII EAC prevé en su artículo 222 una mayoría cualificada para aprobar una reforma de sus títulos I y II. Afirma la demanda que es fácil constatar que la sindicatura electoral objeto de la presente impugnación vulnera abiertamente el Estatuto catalán, el Reglamento del Parlamento de Cataluña y la Constitución española, normas que fueron votadas favorablemente por la mayoría de los catalanes, pretendiendo subvertir el ordenamiento jurídico de aplicación en Cataluña, y presentando estas actuaciones como democráticas, cuando es manifiesta su contradicción esencial con el Estatuto catalán, además de con el conjunto del bloque de la constitucionalidad en el que tal Estatuto se inscribe expresamente.

Concluye el Abogado del Estado que, al igual que la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, el acuerdo del pleno por el que se nombra a los miembros de la sindicatura de Cataluña, pieza ad hoc necesaria para dar soporte a la convocatoria de un referéndum para que el pueblo catalán se pronuncie sobre si quiere que Cataluña sea un Estado independiente en forma de república, infringe directamente la Constitución al atribuir al pueblo catalán la competencia para pronunciarse sobre una cuestión, la independencia de una parte del territorio nacional, que solo compete al pueblo español en su conjunto y por el procedimiento constitucional expresamente previsto para ello, el artículo 168 CE, y debe ser anulado.

En el escrito se hizo expresa invocación del artículo 161.2 CE y del segundo inciso del artículo 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a los efectos de que se acordase la suspensión de la resolución impugnada. A su vez, entendiendo que el acuerdo impugnado constituye un acto de frontal desacato y de manifiesto incumplimiento de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, y los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017, se solicitan las siguientes medidas: que la notificación de la providencia por la que el Tribunal Constitucional admita a trámite el presente recurso y acuerde la suspensión; advierta expresamente a las personas nombradas como miembros de la sindicatura y suplentes así como a todos aquellos titulares de órganos que deban de darles soporte, de que se abstengan de iniciar, tramitar, informar o dictar acuerdo alguno relativo a la administración electoral ad hoc del referéndum de preparación, organización y/o de celebración del referéndum sobre la autodeterminación de Cataluña, regulado en la Ley 19/2017; que proceda a deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder a la Sra. Presidenta del Parlamento y a otras personas que hubieran coadyuvado en esta actuación, por incumplir el mandato de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional —artículo 87.1—, conforme al que “todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva”; para asegurar el mayor conocimiento de la providencia de suspensión, que el Tribunal Constitucional ordene la publicación inmediata de la providencia de admisión de la impugnación y suspensión de la resolución controvertida en el “BOE” y en el “Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya”; y que, dada la extraordinaria urgencia de las medidas solicitadas, que el Tribunal proceda a cursar las notificaciones con la mayor brevedad posible y por los trámites más inmediatos.

2. El Pleno del Tribunal, por providencia de 7 de septiembre de 2017, a propuesta de la Sección Segunda, acordó a admitir a trámite la impugnación; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Parlamento de Cataluña por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el artículo 82.2 LOTC, aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; tener por invocado por el Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 77 LOTC, produce la suspensión de la resolución impugnada, lo que conlleva la de cualquier actuación que traiga causa del mismo, desde el día 7 de septiembre de 2017, fecha de interposición de la impugnación, que será comunicado al Presidente del Parlamento de Cataluña. Se acordó asimismo en la propia providencia, conforme al artículo 87.1 LOTC y de acuerdo con lo pedido por la parte recurrente, la notificación de esta resolución con las correspondientes advertencias, cuyo detalle figura en el texto de la misma providencia (“Boletín Oficial del Estado” núm. 216, de 8 de septiembre de 2017, con rectificación de errores publicada en el “Boletín Oficial del Estado”, núm. 217, de 8 de septiembre de 2017). Conforme al artículo 87.2 LOTC se recabó el auxilio jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña para realizar las notificaciones, requerimientos y apercibimientos acordados. Se acordó, por último, publicar la incoación de la impugnación en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”.

3. Por escrito registrado en este Tribunal el 11 de septiembre de 2017, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno y al amparo del artículo 87.1 LOTC, comunicó que la sindicatura electoral de Cataluña, por resolución 4/2017 de 8 de septiembre, había procedido a designar a los miembros de las sindicaturas de demarcación. Se acompañaba copia de la información publicitada en tal sentido, en la página web referendum.cat (https://www.referendum.cat/es/sindicaturas-electorales/).

En dicho escrito se solicitaba que fuera notificada personalmente, a las personas designadas como miembros de las sindicaturas de demarcación, la providencia de admisión del proceso constitucional núm. 4332-2017 con las mismas advertencias realizadas a los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña con referencia al artículo 23 de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación.

4. El Pleno del Tribunal, por providencia de 13 de septiembre de 2017, acordó tener por presentado el escrito del Abogado del Estado, en representación del Gobierno y de acuerdo con lo solicitado por la parte recurrente notificar personalmente la providencia dictada por el Pleno de este Tribunal el 7 de septiembre de 2017 en el procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) núm. 4332-2017, promovido por el Gobierno de la Nación, a las siguientes personas: doña Maria Carme Vilanova Ramon presidenta, don Vicens Bitriá Águila, vocal y don Armand Simon Llanes, secretario, todos ellos de la sindicatura electoral de Arán; don Roc Fuentes i Navarro, presidente, doña Susana Romero Soriano, vocal y don Antoni Fitó i Baucells, secretario, de la sindicatura electoral de Barcelona; don Jordi Casadevall Fusté, presidente, don Josep Maria Llistosella i Vila, vocal y don Jordi Díaz Comas, secretario, de la Sindicatura Electoral de Girona; doña. Mariona Lladonosa Latorre, presidenta, don Alexandre Sárraga Gómez, vocal y don Simeó Miquel Roé, secretario, de la sindicatura electoral de Lleida; y finalmente a don Xavier Faura i Sanmartin, presidente; doña Montserrat Aumatell i Arnau, vocal y doña Marta Cassany i Virgili, secretaria, de la sindicatura electoral de Tarragona.

Asimismo, acordó advertirles a todos ellos de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada; en particular, de cualquier acto y/o actuación en aplicación del artículo 23 de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, así como iniciar, tramitar, informar o dictar acuerdo alguno en orden a la ejecución de las previsiones contenidas en la mencionada Ley, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de no atender este requerimiento.

En la misma providencia, el Pleno del Tribunal advirtió el incumplimiento de la providencia de 7 de septiembre de 2017, y acordó requerir personalmente a los miembros titulares y suplentes de la sindicatura electoral de Cataluña para que en el plazo de 48 horas, informaran a este Tribunal de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la suspensión de la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña.

Finalmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 87.2 LOTC, se acuerda recabar el auxilio jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña para realizar las notificaciones, requerimientos y apercibimientos acordados.

5. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal Constitucional el 19 de septiembre de 2017, don Jordi Matas i Dalmases, doña Marta Alsina i Conesa, doña Tania Verge i Mestre y doña Eva Labarta i Ferrer, representados por el Procurador de los Tribunales don Francisco de Asís Moreno Ponce y con la asistencia letrada de don Ramón Estebe i Blanch, solicitan su personación en el procedimiento constitucional de ejecución derivado de la impugnación de disposición autonómica (título V LOTC) promovida por el Gobierno de la Nación frente a la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña, a título personal y en su condición de miembros titulares y suplente, respectivamente, de la sindicatura electoral de Cataluña, y recusan a la totalidad de los Magistrados que conforman el Pleno de este Tribunal Constitucional, entendiendo que concurre en los mismos la causa de recusación del apartado 11 del artículo 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En el escrito se solicita asimismo que se tengan por evacuados los informes requeridos en los términos expuestos, por anunciada y planteada la prejudicialidad penal en cuanto a don Jordi Matas i Dalmases, doña Marta Alsina i Conesa y doña Tania Verge i Mestre, por la querella interpuesta por la Fiscalía de Barcelona por los mismos hechos, y, finalmente, por planteada y que sea admitida la cuestión de inconstitucionalidad respecto al procedimiento y las medidas previstas en el artículo 92 en relación con el artículo 87.2 LOTC.

Por ATC 125/2017, de 20 de septiembre, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda no admitir a trámite la recusación formulada por don Jordi Matas i Dalmases, doña Marta Alsina i Conesa, doña Tania Verge i Maestre y doña Eva Labarta i Ferrer y deducir testimonio de esta resolución para su incorporación en el procedimiento principal en el que se ha formulado la presente recusación.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de septiembre de 2017, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, y al amparo del artículo 92.5 LOTC, solicitó que se adoptaran las medidas necesarias para asegurar el debido cumplimiento de, entre otras, las providencias del Tribunal Constitucional dictadas en el procedimiento 4332-2017.

En este incidente de ejecución, el Tribunal ha dictado el ATC 126/2017, de 21 de septiembre, cuya parte dispositiva fue publicada por edicto en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 229, de 22 de septiembre de 2017.

7. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal Constitucional el 21 de septiembre de 2017, don Josep Costa i Roselló, representado por el Procurador de los Tribunales don Francisco de Asís Moreno Ponce y con la asistencia letrada de don Ramón Estebe i Blanch, solicita su personación en el procedimiento constitucional de ejecución derivado de la impugnación de disposición autonómica (título V LOTC) promovida por el Gobierno de la Nación frente a la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña, a título personal y en su condición de miembro suplente de la sindicatura electoral de Cataluña, y recusa a la totalidad de los Magistrados que conforman el Pleno de este Tribunal Constitucional, entendiendo que concurre en los mismos la causa de recusación del apartado 11 del artículo 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En el escrito se solicita asimismo que se tenga por evacuado el informe requerido y por planteada y que sea admitida la cuestión de inconstitucionalidad respecto al procedimiento y las medidas previstas en el artículo 92 en relación con el artículo 87.2 LOTC.

Mediante ATC 132/2017, de 3 de octubre, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó no admitir a trámite la recusación formulada por don Josep Costa i Roselló y deducir testimonio de esta resolución para su incorporación en el procedimiento principal en el que se ha formulado la presente recusación.

8. Por escrito registrado en este Tribunal con fecha de 2 de octubre de 2017, la Presidenta del Parlamento de Cataluña, en representación de la Cámara, y en cumplimiento del acuerdo de la Mesa de 28 de septiembre de 2017, comunica que en dicho acuerdo el Parlamento de Cataluña ha decidido personarse en este procedimiento y no presentar alegaciones.

9. Por providencia de 31 de octubre de 2017, se acordó́ señalar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el mismo día, mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Único. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, ha promovido la impugnación de disposición autonómica (título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) contra la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña por la que se designan los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña al amparo de la disposición adicional tercera de la denominada Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación.

Como se ha expuesto en los antecedentes, el Abogado del Estado considera que la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña, en tanto que desarrollo de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, incurre en las mismas tachas de inconstitucionalidad que ésta. Así, vulnera la Constitución, tanto por motivos de carácter no competencial como competenciales. En cuanto a los primeros señala que la celebración de un referéndum de autodeterminación se refiere a una cuestión de naturaleza constituyente que afecta a la unidad de España y vulnera los artículos 1.2, 1.3, 2 y 168 CE. Asimismo, respecto a los segundos, aduce que se contravienen los artículos 149.1.32 CE, en relación con los artículos 23.1, 81.1 y 92 CE, estos últimos desarrollados por la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de referéndum, que resulta igualmente incumplida. Finalmente considera infringido el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, en particular sus artículos 1, 3.2 y 222.

Para resolver lo planteado en este proceso resulta determinante lo fundamentado y resuelto en la STC 114/2017, de 17 de octubre, que ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de la ya mencionada Ley 19/2017. Es obligado constatar, sobre la base de lo anteriormente decidido por este Tribunal, que la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña por la que se designan los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña al amparo de la disposición adicional tercera de la denominada Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, aquí impugnada, incurre en los vicios de inconstitucionalidad ya declarados en la STC 114/2017, en particular sus fundamentos jurídicos 3 a 5, a los que ahora procede remitirse in totum.

Consecuentemente, la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña por la que se designan los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña al amparo de la disposición adicional tercera de la denominada Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación es inconstitucional y nula.

### F A L L O

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

Ha decidido

Estimar la impugnación promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, contra la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña por la que se designan los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña al amparo de la disposición adicional tercera de la denominada Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, declarando en consecuencia su inconstitucionalidad y nulidad.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado” y en el "Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya".

Dada en Madrid, a treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.