

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO**

Núm. de Registro: 5748-2008

Excmos. Sres:

D^a. María Emilia Casas Baamonde
D. Guillermo Jiménez Sánchez
D. Vicente Conde Martín de Hijas
D^a. Elisa Pérez Vera
D. Eugeni Gay Montalvo
D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez
D. Ramón Rodríguez Arribas
D. Pascual Sala Sánchez
D. Manuel Aragón Reyes
D. Pablo Pérez Tremps

ASUNTO: Recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Popular del Congreso.

SOBRE: Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

A U T O

I. Antecedentes

1. Don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde y doña Soraya Sáenz de Santamaría, comisionados por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, mediante escrito registrado en este Tribunal el 15 de julio de 2008, interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, publicada en el Boletín Oficial del País Vasco el 15 de julio de 2008.

2. Los recurrentes aducen en su escrito de demanda que la Ley impugnada infringe los arts. 1, 2, 92 y 149.1.32^a CE, el art. 28.2 LOTC, en relación con la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, y el art. 119 del Reglamento del Parlamento Vasco.

En primer lugar, los recurrentes alegan que la consulta objeto de la Ley recurrida es un referéndum consultivo, por lo que se infringe el art. 149.1.32ª CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva para autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, destacando que esta objeción no puede superarse, como pretende el legislador vasco, con la afirmación de que la consulta no es un referéndum por no ser vinculante. El carácter consultivo de una consulta no afecta a su naturaleza de referéndum, que depende de la concurrencia de factores que están presentes en este caso, como son el objeto de la consulta (de especial trascendencia política para el conjunto del Estado), su procedimiento (electoral) y sus destinatarios (los electores).

En segundo lugar, los recurrentes señalan que en la elaboración de la Ley impugnada se ha infringido el Reglamento del Parlamento Vasco, con el fin de eludir la aplicación de la Ley Orgánica 2/1980 y de la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General, ya que no concurrían las condiciones previstas en el Reglamento de la Cámara para tramitar la Ley impugnada por el procedimiento de lectura única, que, conforme al art. 119.3 RPV, 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”.

Por último, los recurrentes ponen de manifiesto que el objeto de la consulta trasciende el ámbito de interés y competencias de la Comunidad Autónoma y afecta al interés del Estado y de los demás territorios de España, por lo que admitir una consulta como la examinada pondría en riesgo el orden constitucional del Estado y las bases mismas sobre las que se asienta (arts. 1.2 y 2 CE). Así, destacan que no sólo se trataría de eludir la voluntad del pueblo español en su conjunto, sino, además, la del pueblo vasco, por cuanto el inicio del “proceso de final dialogado” se supedita a la previa decisión de una organización terrorista. También inciden en que la consulta ocultaría, además, el planteamiento del derecho a la autodeterminación, ignorando al conjunto de la Nación titular de la soberanía (arts. 1 y 2 CE) y con ello a la propia Constitución, implicando la aceptación de que una fracción del electorado pudiera, en hipótesis, abrir un auténtico proceso constituyente, expresándose no sólo la tensión entre una

democracia representativa y los instrumentos de participación directa, sino también entre el pueblo español, como titular de la soberanía nacional, y una parte del mismo a la que se le reconocería, en la práctica, una capacidad exorbitante de las competencias de ámbito territorial limitado y afectantes al orden constitucional establecido.

En atención a todo ello, los recurrentes solicitan la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Ley recurrida, además de que se les tenga por adheridos a la petición de suspensión que acompaña a la impugnación de la Ley a instancias del Gobierno, que se acuerde la tramitación prioritaria y urgente del presente recurso, habilitándose el mes de agosto en los términos del art. 183 LOPJ, por remisión del art. 80 LOTC, y su acumulación al procedimiento instado por el Gobierno contra la misma Ley.

3. El Pleno de este Tribunal, por providencia de 17 de julio de 2008, acordó la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad y, conforme establece el art. 34 LOTC, que se diera traslado al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Parlamento y al Gobierno Vascos, por conducto de sus respectivos Presidentes, para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes.

Asimismo se acordó, respecto de la adhesión a la solicitud de suspensión instada por el Gobierno en su recurso, que, siendo dicha potestad exclusiva del Gobierno, no había lugar a lo solicitado, estándose a lo acordado, en la misma fecha, sobre la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5707-2008. También se acordó habilitar los lunes, martes, miércoles, jueves y viernes del mes de agosto de 2008, a tenor de lo dispuesto en los arts. 80 LOTC y 183 LOPJ, en relación con el art. 4 del Acuerdo del Pleno de 15 de junio de 1982, reformado por los Acuerdos de 17 de junio de 1999 y 18 de enero de 2001, así como oír a las partes sobre la acumulación del presente recurso al registrado con el núm. 5707-2008, interpuesto por el Gobierno, y publicar su incoación en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial del País Vasco.

4. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el 24 de julio de 2007, solicitó la estimación del recurso tras señalar que la pretensión de los recurrentes era la misma que la formulada por el Presidente del Gobierno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5707-2008, dando por reproducidos los fundamentos de la demanda presentada en ese recurso. En relación con la acumulación de ambos recursos de inconstitucionalidad, interesó que se le tuviera por no opuesto a la misma.

5. El Parlamento del País Vasco, mediante escrito registrado el 31 de julio de 2008, solicitó la desestimación del recurso, reiterando los argumentos expuestos en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5707-2008.

En primer lugar, en relación con la pretendida infracción de los arts. 149.1.32ª y 92 CE, el Parlamento Vasco sostiene que estos preceptos circunscriben su ámbito de aplicación a las distintas modalidades de referéndum contemplados en la Constitución, existiendo otras modalidades de referéndum no previstas expresamente en ella respecto de las que existe una competencia implícita en toda estructura democrática representativa como son las Comunidades Autónomas y los municipios. De ese modo, concluye que la consulta objeto de la Ley impugnada tanto por su ámbito autonómico como por su carácter no vinculante, no es de aquéllas a las que son de aplicación el art. 92 CE ni la Ley Orgánica 2/1980, por lo que no precisa de la autorización del Estado.

En segundo lugar, respecto de la improcedente tramitación parlamentaria de la Ley recurrida, el Parlamento Vasco señala que el procedimiento de lectura única previsto en el RPV es una vía de tramitación que no impide su consideración y debate por la Cámara, requiriendo su aprobación final por ésta, por lo que no existe merma alguna en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara.

En tercer lugar, en relación con la impugnación de las preguntas de la consulta, el Parlamento Vasco incide en que no se propone que una parte del pueblo español decida el final dialogado de la violencia de ETA, sino que se pregunta sobre el apoyo a un proceso de final dialogado para el caso de que previamente, de manera definitiva y rotunda, haya abandonado

su actividad terrorista, lo que no supone reconocerle la condición de legítimo interlocutor político, como tampoco se da una supeditación a las decisiones que ETA pueda tomar. También señala que en la consulta no se parte del reconocimiento del derecho de autodeterminación, sino que, en un contexto en que son necesarias soluciones que den respuesta al problema de las minorías estructurales en el seno de una comunidad política soberana, en esta primera etapa, y sin prejuzgar los pasos posteriores, se limita su incidencia al ámbito autonómico no cuestionando la soberanía española en este momento.

Por último, el Parlamento Vasco solicita que se dicte Sentencia antes del día 15 de septiembre de 2008 y, de no ser posible, que se levante la suspensión de la Ley, acordada como consecuencia de la invocación por el Gobierno del art. 161.2 CE. Asimismo manifiesta su conformidad con la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad 5707-2008 y 5748-2008.

6. El Gobierno del País Vasco, mediante escrito registrado el 31 de julio de 2008, solicitó la desestimación del recurso, reiterando los argumentos expuestos en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5707-2008.

En primer lugar, el Gobierno del País Vasco destaca que la competencia autonómica para promover consultas populares resulta inherente al principio democrático y se infiere de la potestad de autoorganización institucional prevista en el art. 10.2 EAPV, en relación con el mandato de promover la participación ciudadana en los asuntos públicos del art. 9.2 e) del propio Estatuto. A partir de ello señala que 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 confirma la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, 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.

En segundo lugar, en cuanto a la inadecuación del procedimiento legislativo seguido, el Gobierno Vasco incide en que no se produjo quebranto alguno en el derecho de participación de los parlamentarios vascos y en que la tramitación del proyecto de ley a través del procedimiento de lectura única se encontraba justificada al concurrir los presupuestos reglamentarios que habilitan su utilización.

En tercer lugar, el Gobierno Vasco niega 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 pretenda, o prefigure, 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.

Por último, el Gobierno Vasco solicita que se levante la suspensión de la Ley, acordada como consecuencia de la invocación por el Gobierno del art. 161.2 CE, no oponiéndose a la acumulación del presente recurso al núm. 5707-2008.

7. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el 4 de agosto de 2008, 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, remitiendo a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de su Secretaría General.

8. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el 4 de agosto de 2008, interesó que se tuviera por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

9. El Procurador de los Tribunales, don Felipe Juanas Blasco, en nombre y

representación de los partidos políticos Eusko Alberdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco, Eusko Alkartasuna, Ezker Batua-Berdeak y Aralar, mediante escrito registrado el 6 de agosto de 2008, interesó que se le tuviera por comparecido en este procedimiento.

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.

II. Fundamentos jurídicos

Único. El presente recurso de inconstitucionalidad se plantea por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, al considerar que vulnera los arts. 1, 2, 92, 149.1.32^a CE, el art. 28.2 LOTC, en relación con la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, y el art. 119 del Reglamento del Parlamento Vasco.

Este Tribunal ha reiterado que, aun cuando no esté contemplada en el art. 86.1 LOTC, la pérdida sobrevenida de objeto es una de las causas de terminación extraordinaria de los distintos procesos constitucionales, incluidos los recursos de inconstitucionalidad (por todos, ATC 311/2007, de 19 de junio). Entre las causas de pérdida sobrevenida de objeto de los recursos de inconstitucionalidad está el que este Tribunal ya haya declarado la inconstitucionalidad y nulidad de la norma impugnada (por todas, STC 265/2007, de 20 de diciembre, FJ 2).

En el presente caso, habida cuenta de que el Pleno de este Tribunal, por Sentencia dictada el 11 de septiembre de 2008 en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5707-2008 planteado por el Gobierno de la Nación, ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de la

Ley impugnada, este recurso de inconstitucionalidad carece sobrevenidamente de objeto, por lo que no resulta necesario su prosecución hasta su finalización por sentencia.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar extinguido el recurso de inconstitucionalidad por desaparición sobrevenida de su objeto.

En Madrid, a once de septiembre de dos mil ocho.