

## **STC 32/2015, de 25 de febrero de 2015**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, 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.5830-2014, promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, contra el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, del Presidente de la Generalitat de Cataluña, así como de sus anexos, de convocatoria de la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña publicado en el Anexo al Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña de 27 de septiembre de 2014. Han comparecido y formulado alegaciones en representación del Gobierno de la Generalitat los Abogados don Xavier Castrillo Gutierrez, doña Roser Revilla Ariet y don Ramón Riu Fortuny. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 29 de septiembre de 2014, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, al amparo de los arts. 161.2 CE y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), impugnó el Decreto del Presidente de la Generalitat de Cataluña 129/2014, de 27 de septiembre, así como sus anexos, de convocatoria de la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña, publicada en el anexo al “Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña” de 27 de septiembre de 2014.

En el escrito se hace expresa invocación del art. 161.2 CE y del segundo inciso del art. 77 LOTC, a los efectos de que se acuerde la suspensión de la disposición recurrida.

2. La impugnación se funda en los motivos que a continuación, sucintamente, se resumen.

El Abogado del Estado, tras exponer el contenido del Decreto impugnado y de su anexo I, aduce como fundamento preliminar de su impugnación que la convocatoria por la Generalitat de un referéndum en el ámbito territorial de Cataluña que tiene como objeto que el pueblo catalán se pronuncie sobre si quiere que Cataluña sea un Estado independiente es una cuestión que afecta directamente a la unidad de la Nación Española y vulnera los arts. 1.2, 2, 9.1 y 168 CE. Junto a ello alega que el Decreto recurrido, dictado en desarrollo de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, incurre en las mismas infracciones constitucionales en las que, a su juicio, incurre la referida Ley, al recoger materialmente la regulación de un referéndum sobre el futuro político de Cataluña.

El representante del Gobierno considera que el Decreto impugnado intenta encubrir la convocatoria de un referéndum sobre una cuestión que afecta a la unidad de la Nación española. A su juicio, el Decreto 129/2014 pretende dar cobertura constitucional a lo que es materialmente un referéndum de reforma constitucional, pues entiende que, según se deduce de su exposición de motivos, la consulta sobre el futuro político de Cataluña constituye una fase o trámite previo al ejercicio por parte de la Generalitat de Cataluña de las competencias estatutarias y constitucionales para promover una reforma constitucional al amparo del art. 61 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y los arts. 87 y 166 CE. En opinión del representante del Gobierno de la Nación, este trámite previo se concreta en una especie de iniciativa popular catalana vía referéndum para la reforma constitucional que considera, conforme a la doctrina establecida en la STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 5, constitucionalmente vedada.

Se alega además que el Decreto impugnado es contrario a la Constitución al convocar un referéndum sobre una cuestión que afecta al conjunto del pueblo español en el que solo pueden participar los ciudadanos de Cataluña.

Efectuadas las anteriores consideraciones preliminares, el Abogado del Estado se refiere a los requisitos de admisibilidad y entiende que estos requisitos se cumplen. En relación con los motivos de impugnación, señala que si bien el Tribunal ha admitido principalmente el uso de esta vía cuando se alegan infracciones constitucionales no competenciales, también ha aceptado que se pueda tramitar por cauce impugnaciones basadas en la infracción de normas (STC 184/1996, de 14 de noviembre). Por ello considera que el procedimiento regulado en el título V LOTC es el que debe seguirse en un supuesto como el que plantea el Decreto impugnado, que incurre en infracciones constitucionales tanto competenciales como no competenciales, pues de otro modo no existiría un proceso constitucional que permitiera impugnar las disposiciones normativas autonómicas de rango infralegal cuando incurriesen en ambos tipos de infracciones.

Una vez puesto de manifiesto que la impugnación cumple los requisitos procesales, el representante del Gobierno de la Nación expone con detalle las vulneraciones constitucionales en las que, en su opinión, incurre el Decreto impugnado. Se refiere, en primer lugar, a las infracciones constitucionales de carácter no competencial:

a) Se aduce la vulneración del art. 1.2 CE en el que se establece que “la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado”. Según se alega, esta infracción de la Constitución se produce porque el Decreto impugnado considera soberano al pueblo catalán o a una parte del mismo atribuyéndole la capacidad de ser consultado de manera autónoma y diferenciada sobre cuestiones que afectan a la unidad de la nación española (la independencia de Cataluña, art. 3 del Decreto impugnado). Esta alegación la fundamenta en la doctrina constitucional establecida, entre otras, en las SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4; 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 8 a 11, y 42/2014, de 25 de marzo, FJ 3.

b) Se considera también que el Decreto 129/2014 es contrario al art. 2 CE, en el que se establece que “[l]a Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”. Esta alegación se fundamenta en la doctrina establecida en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4.

c) Se aduce la infracción del art. 168 CE, que regula el procedimiento de reforma constitucional. Se alega que el reconocimiento de un nuevo sujeto soberano en el pueblo catalán requiere una previa decisión constituyente políticamente imputable al soberano

constitucional (“el pueblo español”, art. 1.2 CE). Así se deriva, según sostiene el Abogado del Estado, de la doctrina establecida en las SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4 y 31/2010, de 28 de junio, FJ 12. A su juicio, si bien nuestra Constitución no prohíbe el paso de la ‘Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles’ al ‘Estado de varias naciones’ cada una con derecho a decidir o autodeterminarse, este paso ha de ser el producto de una decisión del pueblo español, titular de la soberanía nacional, lograda con la estricta y rigurosa observancia de cuanto dispone el art. 168 CE, aplicado con el más absoluto respeto a los principios de la propia Constitución que se quiere cambiar. Por ello, considera que el reconocimiento de un nuevo sujeto soberano en el pueblo catalán —sujeto con capacidad para autodeterminarse políticamente— requiere una previa decisión del constituyente, políticamente imputable al soberano constitucional (“el pueblo español”, art. 1.2 CE) y ha de encauzarse a través del procedimiento del art. 168, sin que pueda dilucidarse en un referéndum en el que solo participan los ciudadanos de la Comunidad Autónoma catalana.

d) También se sostiene que el Decreto 129/2014 infringe el art. 9.1 CE. El Abogado del Estado considera que este Decreto es un acto de visible insumisión a la Constitución Española. Según sostiene esta parte procesal, la libertad de un Parlamento o de un Gobierno autonómico para elegir políticas está jurídicamente limitada por la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Todo ello sin perjuicio de que a través de los procedimientos adecuados y por quien esté legitimado pueda iniciar un proceso de reforma constitucional.

e) Por último, en relación con las vulneraciones de carácter no competencial, se imputa al Decreto impugnado la lesión de los arts. 1 y 2.4 EAC, en los términos que han sido interpretados por la STC 31/2010, FFJJ 8 y 9. El Abogado del Estado sostiene que no es acorde con los referidos preceptos estatutarios considerar soberano al pueblo de Cataluña, pues el art. 1 EAC que establece que Cataluña “ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica” y el art. 2.4 EAC, que dispone que los poderes de la Generalitat “emanan del pueblo catalán y se ejercen de acuerdo con este Estatuto y la Constitución”, traen causa de la Constitución y, en consecuencia, es contrario a los mismos crear un sujeto jurídico que entre en competencia con el soberano pueblo español (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 9). El Abogado del Estado entiende que sin el acto de soberanía del pueblo español que reconoció el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (arts. 2 y 137 CE) no existiría un pueblo catalán como sujeto jurídico y político del derecho a la autonomía.

Por lo que se refiere a las infracciones de orden competencial, el Abogado del Estado considera que el Decreto impugnado, al contener la convocatoria de un referéndum, vulnera, por una parte, los arts. 149.1.18 y 149.1. 32 CE y, por otra, la reserva de Ley Orgánica contenida en el art. 81 CE en relación con los arts. 13, 18, 23, y 92.3 CE.

El Abogado del Estado, además de remitirse a las consideraciones expuestas en el escrito por el que interpuso recurso de inconstitucionalidad contra algunos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre de consultas populares no referendarias y participación ciudadana (recurso de inconstitucionalidad núm. 589-2014), aduce que la consulta convocada es un referéndum porque supone el ejercicio del derecho de participación política consagrado en el art. 23 CE. A su juicio, esta consulta, tanto por la enorme trascendencia de las preguntas formuladas, de carácter puramente político y cuyo alcance es una cuestión esencial —la independencia de Cataluña respecto de España—, como por trascender claramente del ámbito de las competencias autonómicas no puede encajarse en el ámbito del derecho a la participación ciudadana ordinaria o administrativa. En su opinión, el objeto de la consulta es una manifestación del derecho de participación política consagrado en el art. 23 CE y constituye una manifestación clara de democracia directa por transferirse al pueblo catalán una función propia, en nuestro sistema de democracia representativa, de los representantes políticos. Por ello considera que, de acuerdo con la doctrina establecida en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, no cabe la menor duda de que la consulta convocada no puede considerarse amparada por el art. 122 EAC, ya que se trata de un auténtico referéndum, cuya regulación y convocatoria corresponde exclusivamente al Estado en virtud de los arts. 23, 92 y 149.1.32 CE, sin que quepa sobre esta materia ninguna competencia implícita.

Estas consideraciones llevan al Abogado del Estado a entender que los arts. 1, 2 y 3 del Decreto 129/2014 son contrarios a la Constitución. En su opinión, el art. 1 es inconstitucional al convocar el Presidente de la Generalitat una consulta de carácter referendario sin tener competencias para ello. El art. 2, que se refiere al objeto de la consulta, y el art. 3, que establece la pregunta que se formula, infringen también, a su juicio, la Constitución, pues considera que someter a consulta si Cataluña quiere ser un Estado independiente, que es, en su opinión, el verdadero objeto de la misma (conocer la voluntad de los votantes sobre el futuro político de Cataluña, es, a su, juicio, su finalidad), es, por el contenido de la cuestión consultada, una materia que, por su especial trascendencia, es propia

de una consulta referendaria. A esta conclusión se llega igualmente, según aduce el representante del Gobierno, aunque se considere que lo que se está preguntando a los ciudadanos de Cataluña es si quieren que el Parlamento, a través de los cauces constitucionales, inicie el proceso de reforma constitucional que permita a Cataluña ser independiente, pues aunque así se entendiera la cuestión planteada seguiría siendo referendaria dada la trascendencia de la misma.

Se aduce también que la consulta convocada reúne las demás características definitorias del referéndum según la jurisprudencia constitucional (STC 103/2008, de 11 de septiembre). El Abogado del Estado pone de manifiesto que, de acuerdo con esta doctrina, las consultas de carácter referendario se caracterizan porque el sujeto consultado es el cuerpo electoral, la consulta se lleva por la Administración electoral y a través de los procedimientos y garantías electorales; características todas ellas que cumple el Decreto 129/2014. El art. 5 de este Decreto, que desarrolla los arts. 23 a 29 de la Ley 10/2014, regula las modalidades y periodos de votación; el art. 6 se refiere a la participación de las organizaciones y sociales y profesionales interesadas y a la comisión de control, como órgano autonómico de Administración electoral, cuya composición y funciones regula la Ley 10/2014 y en el art. 7 del Decreto se establecen unas reglas específica de la consulta, que se incluyen como anexo I de este Decreto. En este anexo se detalla la regulación contenida en la Ley 19/2014 sobre la difusión institucional de la consulta, la campaña y debate público, el régimen jurídico de la utilización de los espacios públicos e informativos en los medios de comunicación (arts. 1, 2 y 3 de dicho anexo), también prevé las modalidades de votación y sus respectivas reglas de validez y funcionamiento (arts. 10 a 14 del anexo 1); las sedes de la comisión de control y de la comisión de seguimiento, reproduciendo algunas de sus funciones establecidas en la Ley 10/2014 y determinando los recursos humanos y materiales de los que van a disponer estas Comisiones. Junto a ello establece la designación y constitución de las mesas de consulta y la designación de sus miembros (arts. 4, 5, 6, 7 del anexo 1). Las reglas establecidas en tales preceptos y las previstas en los artículos siguientes del anexo 1 del Decreto 129/2014 (arts. 15 a 26 del anexo 1) desarrollan, según aduce el Abogado del Estado, el procedimiento electoral establecido en la Ley 10/2014.

Por otra parte, se alega que aunque la consulta no se lleva a cabo por la Administración electoral general, se va realizar mediante una estructura administrativa propia que se asemeja mucho a aquella y que tiene también unas funciones similares. Por ello se

considera el Decreto impugnado incide en la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. El Abogado del Estado sostiene también que el art. 4 del Decreto impugnado y el art 9 del anexo 1, que lo desarrolla, vulneran las competencias del Estado, pues, por una parte, otorga el derecho de participación en un proceso electoral a categorías de personas (mayores de dieciséis años y extranjeros) que no coinciden con las previsiones de la Ley Orgánica del régimen electoral general y, por otra, crea un registro de participación paralelo al censo electoral, que también vulnera las competencias del Estado para configurar el censo electoral.

También se sostiene que la creación de este registro de participación conllevaría, además, una vulneración del derecho a la protección de datos que garantiza el art. 18.4 CE. En su opinión, la ampliación de la utilización de otros datos contenidos en otros registros públicos a fines electorales, sin consentimiento de los interesados es contrario al régimen establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, al vulnerar el principio de finalidad en la utilización de los datos, establecido para el caso de transmisión de datos entre Administraciones públicas en su art. 21.

Por último se afirma que la participación política de los extranjeros en consultas referendarias infringe también el art. 13.2 CE, pues este precepto solo reconoce el derecho de participación política de los extranjeros en el caso de las elecciones municipales.

El Abogado del Estado concluye su escrito de alegaciones solicitando del Pleno del Tribunal la admisión de esta impugnación y que tras los trámites legales dicte en su día Sentencia por la que se declare inconstitucional y nulo el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, del Presidente de la Generalitat de Cataluña de convocatoria de una consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña así como sus anexos. Por otro lado, habiendo invocado expresamente el art. 161.2 CE, solicita, de conformidad con lo previsto en el citado art. 161.2 CE y 77 LOTC, que se declare suspendida la disposición impugnada así como sus anexos y las restantes actuaciones de preparación, realizadas o procedentes, para la convocatoria de dicha consulta, así como de cualquier actuación vinculada a la referida consulta desde la fecha de interposición de esta impugnación, comunicándose al Presidente de la Generalitat de Cataluña como “órgano autonómico correspondiente” en tanto que autor del acto que es objeto de este proceso constitucional (art. 64.1 LOTC en relación con el primer inciso del art. 77 LOTC) y ordenando publicar la suspensión en los periódicos oficiales

autonómico y estatal para que alcance conocimiento y eficacia general respecto de cualesquiera terceros (art. 64.4 LOTC, en relación con el primer inciso del art. 77 LOTC).

3. El Pleno del Tribunal, por providencia de 29 de septiembre de 2014, acordó admitir a trámite la impugnación; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, al objeto de que, en el plazo de veinte días, pudiera personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimase convenientes; tener por invocado por el Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 77 LOTC, produjo la suspensión de la resolución impugnada para las partes desde la fecha de interposición del recurso, que fue el día 29 de septiembre de 2014, y para los terceros desde su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, que fue 30 de septiembre de 2014. Por último se acordó comunicar al Presidente de la Generalitat de Cataluña la providencia y publicar la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat” de Catalunya.

4. El 1 de octubre de 2014 la Generalitat de Cataluña presentó un escrito por el que solicitaba que se la tuviera por comparecida y parte en el presente proceso constitucional y que acordase el inmediato levantamiento de la suspensión del Decreto impugnado así como de las restantes actuaciones de preparación de convocatoria la referida consulta o vinculadas a ella con el fin de que recuperasen su plena eficacia y aplicación.

Esta petición se fundamenta en que el Tribunal Constitucional puede acordar el levantamiento automático de la suspensión aunque no hayan transcurrido los cinco meses desde que se acordó. Se alega, por una parte, la presunción de legitimidad de las leyes y, por otra, los intereses perjudicados por la suspensión. Entiende la Generalitat que el mantenimiento de la suspensión del Decreto 129/2014 debe ser excepcional y para que proceda sería preciso que la parte actora acreditara que la vigencia de los preceptos produciría unos perjuicios muy graves e irreparables al interés general o a tercero, por lo que considera que, salvo que esos graves perjuicios se produjeran, debe acordarse el levantamiento de la suspensión acordada en virtud del principio de presunción de legitimidad de las normas.

Según sostiene la Generalitat, la eficacia del Decreto impugnado no causaría ningún perjuicio ni al interés general ni menoscabaría otros preceptos, valores, principios, intereses o bienes constitucionalmente protegidos. En su opinión, tanto la Ley de Cataluña 10/2014,



como el Decreto ahora impugnado —dictado en desarrollo de la referida Ley— pretenden dar efectividad al principio democrático y establecer cauces de participación de ciudadana y de este modo atender al clamor masivo de la ciudadanía catalana que pide ser consultada sobre el futuro político de Cataluña. Según se aduce, la gran mayoría de los Estados existentes con regímenes políticos de democracia liberal cuentan con instrumentos legales para llevar a cabo consultas referendarias y no referendarias. A juicio de la Generalitat, las consultas populares constituyen un instrumento a través del cual se permite el ejercicio de derechos individuales de los ciudadanos y sirven a los valores de libertad, igualdad, pluralismo político así como al principio democrático. También se sostiene que en los sistemas federales y estados compuestos este tipo de consultas pueden servir a los principios igualitarios e inclusivos y a los derechos colectivos de los ciudadanos y se citan estudios en los que se pone de manifiesto que en tales países (Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia Irlanda, Italia, Reino Unido, Suiza y Suecia) se han realizado más de noventa y nueve consultas sobre cuestiones de alcance institucional o constitucional, y en cuarenta y cinco de ellas ha tenido como consecuencia la realización de reformas del diseño institucional del Estado, una redistribución territorial de las competencias o una cesión de soberanía. Entre estas consultas se hace una expresa referencia al referéndum celebrado en Escocia el pasado 18 de septiembre.

De todo ello deduce el Gobierno de Cataluña que tales prácticas ponen de manifiesto que la celebración de consultas no puede conllevar perjuicios graves. De ahí que entienda que, como no existe en la Constitución ningún precepto que de forma explícita impida la celebración de consultas populares, mantener que en el ámbito autonómico es constitucionalmente inviable la celebración de este tipo de consultas denota solipsismo y parece un puro ejercicio de autoridad carente de razón y fundamento y fuera del contexto de muchos otros Estados democráticos de nuestro entono.

Se pone de manifiesto, por otra parte, que, de acuerdo con los datos que ofrecen los análisis del Centro de Investigaciones Sociológicas, en los últimos diez años el grado de valoración satisfacción y funcionamiento de la democracia en España ha bajado mucho y tales datos denotan una gran desafección hacía las instituciones. Por ello, considera la Generalitat que es preciso establecer cauces a través de los cuales los ciudadanos puedan manifestar sus aspiraciones. Se alega, además, que diversas instancias europeas han recomendado reforzar las instituciones democráticas con mecanismos de democracia directa y que el art. 10.3 del Tratado de la Unión Europea reconoce el derecho de todo ciudadano a participar en la vida

democrática de la unión y que en los apartados 1,2 y 3 del art. 11 consagra el denominado “diálogo civil” y en el apartado 4 de este artículo reconoce el derecho de los ciudadanos de la Unión de instar de la Comisión la adopción de una iniciativa legislativa.

Se invoca también la Decisión del Tribunal Supremo de Canadá de 20 de agosto de 1998 en la que, según sostiene la Generalitat, se puso de relieve la necesaria interacción, entre la primacía del Derecho y el principio democrático y apeló a la libre expresión de ideas en el debate público.

Junto a ello se cita, además, la STC 42/2014, de 25 de marzo, al considerar el Gobierno de Cataluña que, en esta Sentencia, el Tribunal reconoció la conformidad con la Constitución de la referencias al “derecho a decidir” contenidas en la resolución 5/X del Parlamento de Cataluña si se interpretaba de acuerdo con lo declarado en sus fundamentos jurídicos 3 y 4.

Alega, por otra parte, la Generalitat que la Ley 10/2014 y la convocatoria de la consulta que efectúa el Decreto 129/2014 refuerzan las instituciones democráticas con instrumentos de participación ciudadana que dan cauce a la expresión de su opinión política, de manera que pueda ser recogida por sus representantes para, en su caso, emprender las iniciativas legislativas por los procedimientos constitucionalmente previstos. También se aduce que la convocatoria de la consulta no impide a otros ciudadanos ejercer sus propios derechos ni a otros poderes públicos convocar las consultas que estime oportunas sobre las cuestiones de especial relevancia que afecten a sus intereses.

Se afirma, además, que dada la naturaleza y objeto de la consulta, su realización no conllevaría perjuicios irreparables, ya que no tiene carácter vinculante. También se alega que el pronunciamiento, que de acuerdo a lo previsto en el art. 8 de la Ley 10/2014, debe efectuar el Presidente de la Generalitat sobre la incidencia que vaya a tener en la actuación pública sometida a consulta en los dos meses siguientes a su celebración no puede producir perjuicio alguno, puesto que tal pronunciamiento no será sino la exteriorización de su criterio que deberá, en su caso, traducirse en la adopción de las actuaciones que estime oportunas; actuaciones que serán independientes de la consulta y que, en el supuesto de que se consideraran contrarias a la Constitución, podrían ser objeto de los controles que prevé el art. 153 CE. Además se aduce que los perjuicios que pudieran causar tales actuaciones, serían

perjuicios hipotéticos, por lo que, al no ser reales ni efectivos no pueden fundamentar el mantenimiento de la suspensión.

Junto a tales consideraciones, se sostiene que el mantenimiento de la suspensión de la Ley 10/2014 como del Decreto 129/2014 determinaría un claro perjuicio tanto para la ciudadanía de Cataluña, que se vería privada de este cauce legal para la expresión de sus opiniones y aspiraciones políticas, como para los poderes públicos de Cataluña, que tampoco podrían realizar consultas no referendarias. En opinión de la Generalitat, el mantenimiento de la suspensión produciría, además, el perjuicio de no avanzar en la democracia, impediría la incorporación de instrumentos de participación ciudadana en un momento en el que la ciudadanía valora peyorativamente la situación política y la actuación de las instituciones y los poderes públicos y en el que las movilizaciones masivas de todo el Estado han manifestado no sentirse representados políticamente. También se pone de manifiesto que en Cataluña se están produciendo movilizaciones masivas de ciudadanos que reclaman poder manifestar su opinión sobre el futuro político. Según se afirma, la persistencia de las expresiones populares demandando la celebración de la consulta ha llevado al Parlamento de Cataluña a adoptar la Resolución 776/X, de 17 de septiembre de 2014, en cuyo apartado I se pone de manifiesto la necesidad de celebrar la consulta sobre el futuro político de Cataluña e insta al Presidente de la Generalitat a convocarla de acuerdo con los marcos legales y a destinar los recursos y medios necesarios para que se lleve a cabo con todas las garantías.

Las anteriores consideraciones llevan a la Generalitat a solicitar el levantamiento de la suspensión del Decreto 129/2014 por el que se convoca la consulta popular sobre el futuro político de Cataluña así como de las restantes actuaciones de preparación para la convocatoria de dicha consulta o vinculadas a ella a fin de que de recuperen su plena eficacia y puedan dar cobertura a la consulta convocada.

5. Por providencia de 8 de octubre el Pleno acordó incorporar a los autos el escrito presentado por los Letrados de la Generalitat de Cataluña, en representación del Gobierno de Cataluña y oír al Abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días, exponga lo que estime procedente sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión del Decreto impugnado en este procedimiento.

6. El 10 de octubre de 2004, los Abogados de la Generalitat de Cataluña evacuaron el trámite de alegaciones conferido por la providencia de 29 de septiembre de 2014, oponiéndose a la demanda de impugnación de disposiciones autonómicas promovida por el Gobierno del Estado. Alegan, en primer lugar, que la consulta popular convocada mediante el Decreto 129/2014 es una consulta no referendaria, tal y como su propio nombre indica. En su opinión, esta es la conclusión que se deriva de la doctrina constitucional, pues entienden que, de acuerdo con la STC 103/2008 (FJ 2), el referéndum es la consulta dirigida al cuerpo electoral para pronunciarse sobre una cuestión de especial relevancia política a través del ejercicio del derecho de voto en el marco de un procedimiento electoral y con unas garantías de orden jurisdiccional específicas; elementos que determinan que a través de este tipo de consultas se ejerza el derecho de participación política que garantiza el art. 23.1 CE. Sostienen los representantes del Gobierno de Cataluña que, de acuerdo con la doctrina expuesta, la consulta convocada por el Decreto 129/2014 no reúne los elementos para considerarla como una consulta referendaria, pues de sus preceptos no se infiere que la participación ciudadana se fundamente en el ejercicio del derecho fundamental que consagra el art. 23.1 CE, ni que esa participación se articule mediante un procedimiento electoral, ni que el colectivo llamado a participar coincida con el cuerpo electoral ni que se le presten las garantías jurisdiccionales.

Se aduce, también, que, como se afirma en el preámbulo del Decreto 129/2014, la consulta convocada se efectúa al amparo de la competencia asumida por la Generalitat de Cataluña en virtud del art. 122 EAC, que esta consulta se convoca al amparo de lo dispuesto en la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de consultas populares no referendarias y de participación ciudadana y que tiene como finalidad que los ciudadanos de Cataluña puedan participar en los asuntos públicos en ejercicio del derecho que les reconoce el art. 29 EAC. Se sostiene, además, que el objeto de la consulta se encuentra dentro del ámbito competencial de la Generalitat, pues se considera que este ámbito no queda limitado a las materias competenciales en sentido estricto, esto es, las tasadas en el capítulo II del título IV del EAC, sino que abarca también el conjunto de funciones y facultades de iniciativa e impulso político, que, tanto en la Constitución como en el Estatuto, se recogen como potestades atribuidas a las instituciones de Cataluña.

Por todo ello, consideran los Abogados de la Generalitat que la interpretación del art. 122 EAC, en su vertiente competencial relativa a las consultas no referendarias, comprende tanto las competencias de la Generalitat sobre las diferentes materias y sectores a las que se

refiere el citado capítulo II del título V, como el haz de facultades, funciones y capacidad de iniciativas de las que, constitucional y estatutariamente, dispone la Generalitat. En consecuencia, entienden que la Generalitat, en virtud del art. 122 EAC, ha asumido competencia para convocar una consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña, ya que su celebración tiene como finalidad conocer la opinión ciudadana sobre el ejercicio, en su caso, de la potestad que le reconocen los arts. 87 y 168 CE y el art. 61 EAC de iniciar formalmente ante las instituciones del Estado la reforma constitucional en un sentido determinado. A juicio de los Letrados de la Generalitat, esta interpretación tiene un claro apoyo en la doctrina establecida en la STC 42/2014, FFJJ 3y 4 en la que se ha admitido que las referencias “al derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña” contenidas en la Resolución 5/X no son inconstitucionales y la posibilidad de una consulta sobre el futuro político de Cataluña si se respetan dos límites: primero, que esta consulta no se plantee unilateralmente como un referéndum de autodeterminación y, segundo, que la consulta no ignore que la concreción efectiva del derecho a decidir debe realizarse siempre en el marco de los procedimientos de reforma constitucional; requisitos que, según alega la Generalitat de Cataluña, la consulta convocada respeta.

La Generalitat de Cataluña sostiene, por otra parte, que la impugnación formulada debe ser parcialmente inadmitida, pues las alegaciones por las que se aducen infracciones de carácter competencial deben formularse a través de la vía de los conflictos positivos de competencia, no por el cauce regulado en el título V LOTC.

En relación con los infracciones constitucionales que se imputan al Decreto 129/2014, los representantes de la Generalitat ponen de manifiesto que, como muchos de los motivos en los que se fundamenta esta impugnación son los mismos que los que se aducen en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5829-2014, por el que se impugnó la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, exponen sucintamente estas alegaciones y se remiten a lo alegado en el referido recurso.

Por lo que se refiere al Decreto 129/2014, se pone de manifiesto, en primer lugar, que toda la impugnación parte de una premisa errónea: que la consulta convocada es un referéndum encubierto. Según se afirma, el Decreto impugnado tiene como objeto una consulta no referendaria, como se deduce del propio título del Decreto. También se alega que el objeto de esta consulta es conocer la opinión de los participantes “con la finalidad de que la

Generalitat pueda ejercer con pleno conocimiento de causa la iniciativa legal, política e institucional que le corresponde”, por lo que se considera evidente que la consulta es un instrumento de opinión, no de decisión, y que se vincula al eventual ejercicio por la Generalitat de la potestad a la que se refieren los arts. 87 y 166 CE y el art. 161 CE, por lo que la consulta encaja dentro del ámbito competencial de la Generalitat, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 122 EAC. Respecto del art. 3, en el que se establece la pregunta (pregunta que son dos, la primera sobre Cataluña como Estado, y la segunda como Estado independiente) se considera que aunque por el alcance político que tiene esta pregunta pudiera formularse a través de una consulta referendaria, ello no es obstáculo para que también pueda plantearse a través de consulta que no tienen este carácter, pues no existe una reserva material de referéndum.

Por lo que respecta a las personas llamadas a participar, se sostiene que, al poder participar en la consulta no solo quienes integran el cuerpo electoral sino también otros colectivos no incluidos en el mismo (jóvenes entre 16 y 18 años y determinados extranjeros), los resultados de esta consulta nunca se podrían homologar a los que tendría una consulta referendaria.

En relación con los demás preceptos del Decreto impugnado, se considera que esta regulación es lógica y necesaria para el desarrollo de la consulta convocada y se vuelve a señalar que las impugnaciones de carácter competencial no pueden efectuarse por el cauce utilizado por el Gobierno —el procedimiento regulado en el título V LOTC— para impugnar este Decreto.

También se rechaza que el registro de participantes que crea el art. 9 de este Decreto vulnere las competencias del Estado para la configuración del censo electoral y lesione el art. 18 CE por infringir el principio de finalidad en la utilización de los datos personales al crear un censo electoral. Según sostienen los Abogados de la Generalitat, no puede apreciarse la lesión competencial porque la consulta que este Decreto convoca no tiene carácter referendaria y tampoco puede considerarse contrario al principio de finalidad en la utilización de datos entre Administraciones públicas, pues, por una parte, la transmisión de esos datos está prevista en una norma de rango de ley; y por otra, entienden, que, como sostuvo el Consejo de Estado en el dictamen que efectuó sobre la Ley 10/2014, que la ley que aplica el Decreto 129/2014, el registro de población de Cataluña es gestionado por el organismo

autonómico Instituto de Estadística de Cataluña, por lo que no hay comunicación de datos entre Administraciones públicas, que es el presupuesto de la cesión de datos, que es también lo que sucede en el caso del registro de catalanes en el exterior.

La Generalitat concluye su escrito sosteniendo que, aunque la jurisprudencia constitucional ha mantenido una posición cautelosa sobre la participación directa, al considerar que la Constitución ha establecido un sistema de participación en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de democracia directa, esta doctrina no incide en la consulta convocada, ya que la consulta convocada por el Decreto 129/2014, al no ser referendaria, no constituye una manifestación de democracia directa, sino de democracia participativa, y por ello es conforme con la Constitución, pues los valores de democracia y de pluralismo que contiene el art 9.2 CE y 4.3 EAC permiten que el legislador regule y el ejecutivo aplique sistemas participativos que no sean referendarios.

Estas consideraciones llevan a la Generalitat a solicitar que se dicte Sentencia por la que se inadmita las impugnaciones que tiene carácter competencial y que se desestimen los demás motivos de impugnación.

7. El 10 de octubre de 2014, el Abogado del Estado planteó incidente de ejecución de la providencia de 29 de septiembre de 2014, en relación con el Decreto de la Presidencia de la Generalitat de Cataluña 133/2014, de 6 de octubre, de nombramiento de los miembros de las comisiones de seguimiento de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña. El Pleno, por providencia de 14 de octubre de 2014, acordó tener por recibido el referido escrito y dar traslado de copia del mismo al Ministerio Fiscal, y a la representación de la Generalitat de Cataluña, otorgándoles un plazo de quince días para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes.

8. El 15 de octubre de 2014 se registró en este Tribunal el escrito presentado por don. Xavier Narcís Guillem en la Agrupación de Secretarías de Juzgado de Paz núm. 1 de les Borges Blanques por el que solicitaba que se le tuviera por comparecido y parte adherida en el presente procedimiento. El Pleno, por providencia de 15 de octubre de 2014, acordó no haber lugar a dicha solicitud al no estar legitimado para ser parte.

El 5 de noviembre se recibió por el mismo cauce otro escrito del Sr. Narcís Guillem por el que recurría en súplica la anterior resolución. Este recurso fue inadmitido por providencia del Pleno de 18 de noviembre de 2014 por haber sido interpuesto fuera de plazo.

9. El 16 de octubre de 2012 el Abogado del Estado, dentro del plazo otorgado por la providencia de 8 de octubre de 2014, presentó su escrito de alegaciones en relación con la solicitud de levantamiento de la suspensión del Decreto impugnado formulada por los Letrados de la Generalitat. El representante del Gobierno del Estado, tras ponderar los intereses concernidos y los perjuicios de imposible o difícil reparación que podría originar la eficacia del Decreto impugnado, solicita que se deniegue el levantamiento de la suspensión y se acuerde el mantenimiento de la suspensión durante toda la pendencia del recurso.

En su opinión, el interés público que subyace en el mantenimiento de esta medida cautelar es impedir que se movilice a los electores de una Comunidad Autónoma para que decidan sobre una cuestión que no les corresponde, ya que, a su juicio, la cuestión consultada concierne a todo el pueblo español. Por ello entiende que el interés que salvaguarda el Estado con la pretensión del mantenimiento de la suspensión se manifiesta en los siguientes aspectos: a) el interés en la defensa de la unidad de España y en la residencia de la soberanía nacional en el pueblo español, que, según sostiene, son los fundamentos mismos de la Constitución (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4); b) el interés general o público en evitar que la consulta sirva de instrumento de presión del Gobierno y deslegitimación de su voluntad y c) el interés en evitar que el cuerpo electoral se vea implicado en un proceso electoral litigioso, dada la sospecha de inconstitucionalidad que recae sobre el mismo.

Se alega, por otra parte, que el mantenimiento de la suspensión no genera perjuicio alguno al interés público invocado por la Comunidad Autónoma, pues, según se aduce, como el ordenamiento constitucional dispone de cauces adecuados, ordinarios y eficaces para dar efectividad y plena virtualidad al principio democrático y para facilitar la participación de todos los individuos en la vida política no es perentoria ni imprescindible la celebración de la consulta el día 9 de noviembre de 2014 para que tal principio tenga plena y absoluta eficacia. No obstante, considera también a efectos dialecticos, que, aunque se entendiera que el principio democrático y el mandato contenido en el art. 9.2 CE solo pudieran atenderse mediante la celebración de una consulta sobre la independencia de Cataluña, esta consulta



solo podría celebrarse si el Tribunal desestima el fondo de la impugnación, pues, a su juicio, solo entonces podrá celebrarse con todas las garantías.

Junto a ello se sostiene que la celebración de la consulta ocasionaría un perjuicio irreparable al interés general, pues conllevaría una quiebra del principio de seguridad jurídica para todos los actores que en ella participan bajo la duda o sospecha de inconstitucionalidad del Decreto de convocatoria; quiebra que, según sostiene el Abogado del Estado, se proyecta en una alteración del índice de participación, en una adulteración del resultado y en la sombra de duda que introduciría en el proceso de la consulta.

Por último se alega que la cuestión sometida a enjuiciamiento del Tribunal está dotada de singular relieve constitucional; criterio que ha sido utilizado por el ATC 156/2013 de 11 julio como justificación para el mantenimiento de la suspensión.

10. Los Abogados de la Generalitat, por escrito presentado el 21 de octubre de 2014 en el Registro de este Tribunal Constitucional, y dentro del plazo otorgado por la providencia de 16 de octubre de 2014, formularon alegaciones en el incidente de ejecución de la providencia de 29 de octubre de 2014 en relación con el Decreto de la Presidencia de la Generalitat de Cataluña 133/2014, de 6 de octubre, promovido por el Abogado del Estado y solicitaron la desestimación del incidente planteado.

11. El 24 de octubre de 2014, el Fiscal presentó en el Registro de este Tribunal su escrito de alegaciones en el incidente de ejecución de la providencia de 29 de octubre de 2014 en relación con el Decreto de la Presidencia de la Generalitat de Cataluña 133/2014, de 6 de octubre, promovido por el Abogado del Estado. El Fiscal considera que procede dictar resolución apreciando la contravención de la providencia de este Tribunal de 29 de septiembre de 2014 por el Decreto de la Presidencia de la Generalitat de Cataluña 133/2014, de 6 de octubre, de nombramiento de los miembros de las comisiones de seguimiento de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña acordando su declaración de nulidad.

12. El 27 de octubre de 2014, los Abogados de la Generalitat presentaron un escrito en el Registro de este Tribunal Constitucional adjuntando un conjunto de documentos, referidos a acuerdos adoptados por distintas entidades locales de Cataluña, en los que, mediante

fórmulas diversas, se manifiesta el apoyo a la celebración de la Consulta convocada por el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, del Presidente de la Generalitat.

El Pleno, por providencia de 28 de octubre, acordó unir a las actuaciones los anteriores escrito y tener por efectuadas las manifestaciones contenidas en el mismo, entregando copia al Abogado del Estado.

13. Los Abogados de la Generalitat de Cataluña, el 3 de noviembre de 2014, presentaron un escrito en el Registro de este Tribunal Constitucional por el que ponían de manifiesto que, según constaba en la página web de la Moncloa, el Gobierno había adoptado el acuerdo de impugnar ante el Tribunal Constitucional, con invocación del art. 161.2 CE, las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria del denominado “procesos de participación ciudadana” recogido en la pág. web <http://participa2014.cat/es/index.html>, así como los restantes acto o actuaciones de preparación, realizados o procedentes, para la celebración de dicha consulta, y a cualquier actuación, aun no formalizada jurídicamente vinculada a la referida consulta. Según se aduce, dada la falta de precisión del comunicado no les resulta posible conocer el procedimiento a través del cual el Gobierno del Estado tiene previsto formalizar la impugnación de las actuaciones relativas del referido proceso participativo. No obstante, consideran que la argumentación que puede utilizar el Gobierno es que el proceso de participación ciudadana es un referéndum encubierto y que se ha instrumentalizado para sortear la suspensión dictada por el Tribunal Constitucional sobre el Decreto 129/2014.

Ante esta situación los Abogados de la Generalitat manifiestan que el empleo de cualesquiera de los cauces de impugnación ante el Tribunal Constitucional de las actuaciones autonómicas, con la subsiguiente suspensión de las mismas y, previsiblemente, de las que en un futuro deban efectuarse para materializar el proceso participativo previsto, no solo reviste de una imposibilidad material de tramitación, sino que implica también una quiebra de las reglas de la buena fe, que, conforme al art. 11.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), deben presidir todo proceso jurisdiccional y un uso desproporcionado y abusivo del derecho a la tutela constitucional en la medida en que todas ellas persiguen, sin necesidad de justificación ni de ratificación mediante resolución jurisdiccional motivada, la suspensión de unas actuaciones referidas a un proceso participativo destinado a facilitar la libertad ideológica (art. 16 CE) y la libertad de expresión (art. 20 CE) de los ciudadanos de Cataluña.

Las consideraciones anteriores llevan a los Abogados de la Generalitat a solicitar que se tenga por manifestado que la Generalitat no ha incumplido la suspensión de la convocatoria efectuada mediante el Decreto de 129/2014, de 27 de septiembre y, en consecuencia, acuerde la inadmisión de la impugnación acordada por el Consejo de Ministros el 31 de octubre de 2014 de la actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria de participación ciudadana prevista para el 9 de noviembre de 2014.

14. El Pleno, por providencia de 12 de noviembre, acordó unir a las presentes actuaciones el escrito presentado por los Abogados de la Generalitat el 3 de noviembre de 2014, tener por efectuadas las manifestaciones contenidas en el mismo y entregar copia al Abogado del Estado.

15. Por providencia de 25 de febrero de 2015 se señaló el mismo día para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno, ha impugnado el Decreto del Presidente de la Generalitat de Cataluña 129/2014, de 27 de septiembre, así como sus anexos, de convocatoria de la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña, publicado en el anexo al “Diario Oficial de la Generalitat” de Cataluña, de 27 de septiembre de 2014. Esta impugnación se efectúa al amparo de los arts. 161.2 CE y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

Como con más detalle se ha expuesto en los antecedentes, el Abogado del Estado considera que el Decreto impugnado es contrario a la Constitución, tanto por motivos de carácter competencial como por motivos no competenciales. Entiende el representante del Gobierno que la convocatoria por el Presidente de la Generalitat de un referéndum en el ámbito territorial de Cataluña que tiene como objeto que el pueblo de Cataluña se pronuncie sobre si quiere que Cataluña sea un Estado independiente es una cuestión que afecta directamente a la unidad de la Nación española y vulnera los arts. 1.2, 2 y 9.1 CE. Sostiene, además, que la consulta convocada es materialmente un referéndum de reforma constitucional y por ello considera que infringe el art. 168 CE. Junto a ello se alega que el Decreto

impugnado es contrario a los arts. 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), en los términos que han sido interpretados por la STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 8 y 9.

Por lo que se refiere a las vulneraciones de carácter competencial, se aduce que el Decreto impugnado, al contener la convocatoria de un referéndum, es contrario a los arts. 149.1.18 y 32 CE y a la reserva de Ley Orgánica contenida en el art. 81 CE en relación con los arts. 13, 18, 23 y 92.3 CE.

Los Letrados de la Generalitat de Cataluña entienden, por el contrario, que el Decreto 129/2014, al convocar una consulta que no tiene carácter referendario, no incurre en las vulneraciones constitucionales que se le imputan. A juicio de esta parte procesal, de acuerdo con la doctrina establecida en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2, la consulta convocada no puede considerarse un referéndum al no estar dirigida al cuerpo electoral. Se alega también que el Decreto 129/2014 ha sido dictado en virtud de la competencia que el art. 122 EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña en materia de consultas populares, dentro del marco legal establecido por la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014 y constituye una forma con arreglo a la cual los ciudadanos de Cataluña puedan ejercer el derecho a participar en los asuntos públicos que le reconoce el art. 29 EAC.

La Generalitat sostiene, además, que la realización de una consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña encuentra un claro apoyo en la doctrina establecida en la STC 42/2014, pues el Tribunal, al apreciar que las referencias al “derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña” contenidas en la Resolución 5/X no son inconstitucionales si se respetan las condiciones que esa Sentencia establece, está admitiendo la posibilidad de una consulta sobre el futuro político de Cataluña siempre que no se plantee unilateralmente como un “referéndum de autodeterminación” y que la consulta no ignore que la concreción efectiva del derecho a decidir debe realizarse siempre en el marco de los procedimientos de reforma constitucional; exigencias que, según se afirma, respeta el Decreto 129/2014.

2. Una vez expuestas sucintamente las posiciones de las partes debe analizarse, en primer lugar, si concurre la causa de inadmisibilidad parcial de la demanda que invoca la Generalitat de Cataluña. Entiende esta parte procesal que a través del cauce impugnatorio regulado en el título V LOTC no pueden aducirse vulneraciones de carácter competencial, ya que, a su juicio, este tipo de alegaciones ha de efectuarse a través de la vía de los conflictos de

competencias prevista en los arts. 62 a 67 LOTC. Por ello solicita que se inadmitan las alegaciones por las que se aduce que el Decreto impugnado es contrario al orden constitucional de competencias.

En relación con el tipo de vulneraciones que pueden alegarse a través de este específico proceso constitucional este Tribunal ha partido de considerar (STC 44/1986, de 17 de abril, FJ 1) que el artículo 161.2 CE, al establecer que el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, no limita la impugnación prevista en el mismo a los supuestos en que esté en juego la competencia y por esta razón el art. 77 LOTC dispone que la impugnación regulada en el título V se formulará y sustanciará por el procedimiento previsto en los arts. 62 a 67 de esta Ley “sea cual fuere el motivo en que se base”.

No obstante, este Tribunal (SSTC 64/1990, de 5 de abril, FJ 1, y 66/1991, de 22 de marzo, FJ 2 y ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 3) ha reconocido también que el procedimiento regulado en los arts. 76 y 77 LOTC, aunque coincidente en sus trámites con el conflicto positivo de competencias (por remisión del art. 77 a los arts. 62 a 67 de la Ley Orgánica), tiene sustantividad propia, precisamente en supuestos en los que la infracción constitucional en la que se fundamenta la impugnación de la disposición o resolución autonómica no tiene carácter competencial, pues en tales casos no podrá aducirse a través del recurso de inconstitucionalidad, que procede únicamente contra “disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley” [art. 2.1 a) LOTC ], ni tampoco podrá alegarse, por el tipo de infracción constitucional que se denuncia, por la vía del conflicto positivo de competencias, al estar limitado este proceso constitucional a los conflictos que se susciten entre el Estado y a las Comunidades Autónomas o a estas entre sí sobre la titularidad de las “competencias asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes Orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas” (art. 59 LOTC).

La circunstancia de que este proceso constitucional sea la única vía para que el Gobierno pueda impugnar las disposiciones o resoluciones de las Comunidades Autónomas que considere contrarias a la Constitución por motivos no competenciales llevó al ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 3, a sostener que, “en el proceso impugnatorio del título V LOTC, únicamente pueden hacerse valer, pese a la indefinición legal de los motivos

impugnatorios que se recoge en el art. 77.1 LOTC, vulneraciones constitucionales por razones no competenciales”.

Ahora bien, de tal declaración no cabe deducir, como pretende la Generalitat de Cataluña, que la impugnación deba ser inadmitida en la parte relativa a las alegaciones de carácter competencial, sino únicamente que cuando la impugnación se fundamente solo en ese tipo de vulneraciones, se estará, materialmente, ante un conflicto de competencias, incluso aunque se acuda por la vía prevista en el título V LOTC. Debe tenerse en cuenta que, en tales casos, aunque el Gobierno formule la impugnación invocando expresamente el procedimiento regulado en el citado título V LOTC, los requisitos procesales que debe cumplir para que la impugnación sea admitida a trámite son los mismos que los establecidos para que el Gobierno pueda plantear directamente el conflicto positivo de competencias: el plazo para recurrir es, en ambos supuestos, de dos meses (arts. 62 y 76 LOTC), y la impugnación, por expresa disposición del art. 77, “sea cual fuere el motivo en que se base” debe formularse y sustanciarse por el procedimiento previsto en los arts. 62 a 67 LOTC, que es por el que se tramitan los conflictos positivos de competencias. De ahí que la STC 184/1996, ante una impugnación formulada por la vía prevista en el título V LOTC que se fundamentaba únicamente en la infracción del orden constitucional de competencias, entendiera que “dada la remisión que el art. 77 LOTC efectúa a los arts. 62 a 67 también de la LOTC que regulan los conflictos de competencia, nada impide que resolvamos en este proceso la controversia planteada declarando la titularidad de la competencia controvertida”.

En consecuencia, no procede apreciar la causa de inadmisibilidad parcial de la impugnación alegada por la Generalitat de Cataluña.

3. La resolución de la presente impugnación exige, en primer lugar, determinar si la consulta convocada por el Decreto 129/2014 es una consulta popular de carácter no referendario, tal y como el propio Decreto establece y alegan los Letrados de la Generalitat, o si la consulta convocada, a pesar de su denominación, tiene carácter referendario, como sostiene el Abogado del Estado.

Para resolver esta cuestión ha de estarse a la doctrina establecida en la STC 31/2015, de esta misma fecha, por la que se declaran inconstitucionales y nulos los incisos del art. 3.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares

no referendarias y otras formas de participación ciudadana que se refieren a las consultas generales, al considerar que este tipo de consultas tenía carácter referendario.

La declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 3.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, en la parte que se refiere a las consultas populares de carácter general, por la STC de esta misma fecha conlleva que el Decreto 129/2014, al convocar, al amparo de esta Ley, una consulta de carácter general y, por tanto, de naturaleza referendaria, incurra en las mismas infracciones de la Constitución en las que incurrió esta norma.

En efecto, el Decreto impugnado, al llamar a participar a los mayores de dieciséis años que tengan la condición política de catalanes y a los extranjeros que sean también mayores de dieciséis años y cumplan los requisitos establecidos en su art. 4 b) y c), para que mediante el sufragio y a través del procedimiento y garantías establecidos en la Ley 10/2014 y en el propio Decreto —normas que establecen un procedimiento y unas garantías de carácter electoral— expresen su opinión sobre la cuestión sometida a su consideración, está convocando una consulta referendaria y, por tanto, incurre, como se ha adelantado, en las mismas infracciones constitucionales en las que incurre la Ley 10/2014, de la que es aplicación, al regular las consultas generales.

El Decreto 129/2014, al convocar una consulta al amparo de lo establecido en la Ley 10/2014 y, en desarrollo de esta Ley, establecer la regulación específica por la que se rige la consulta convocada, vulnera las competencias del Estado en materia de referéndum, al haber convocado un referéndum sin la preceptiva autorización estatal, como exige el art. 149.1.32 CE, y sin seguir los procedimientos y garantías constitucionalmente exigidos, que, como declara este Tribunal en la Sentencia 31/2015, de esta misma fecha, solo pueden ser aquellos establecidos por el legislador estatal, que es a quien la Constitución ha encomendado regular el proceso y las garantías electorales (art. 149.1.1 CE en relación con los arts. 23.1 CE, 81.1 CE y 92.3 CE y art. 149.1.32 CE).

4. Las consideraciones anteriores determinan que el Decreto 129/2014 y sus anexos, al convocar una consulta de carácter referendario y establecer las reglas y previsiones específicas para su celebración, deban ser declarados inconstitucionales y nulos por los mismos motivos por los que la Sentencia de esta misma fecha, declara inconstitucionales y nulos los dos primeros enunciados del arts. 3.3, relativos a las consultas generales y los

apartados 4 a 9 del art. 16 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, de la que el Decreto 129/2014 es aplicación. Una vez estimada íntegramente la impugnación por estos motivos no procede examinar el resto de las alegaciones aducidas.

## **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 de disposiciones autonómicas (título V LOTC) promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno y, en consecuencia:

Declarar que el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña y sus anexos son inconstitucionales y nulos.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veinticinco de febrero de dos mil quince.