

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7590 *Pleno. Sentencia 138/2015, de 11 de junio de 2015. Impugnación de disposiciones autonómicas 6540-2014. Formulada por el Gobierno de la Nación respecto de las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre de 2014. Competencias sobre consultas referendarias: inconstitucionalidad de las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria para que catalanes y residentes en Cataluña manifestaran su opinión sobre el futuro político de Cataluña, contenidas en una página web, así como cualquier otra actuación no formalizada jurídicamente y vinculada a esa consulta.*

El Pleno del Tribunal, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, 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 José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la impugnación de disposiciones autonómicas (título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) núm. 6540-2014, promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, contra las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre de 2014. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 31 de octubre de 2014 el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, al amparo de los arts. 161.2 CE y 76 y 77 LOTC, impugnó las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre (y en los días sucesivos en los términos de la convocatoria), mediante un denominado «proceso de participación ciudadana», contenidas en la página web <http://www.participa2014.cat/es/index.html> y los actos y actuaciones de preparación, realizadas o procedentes, para la celebración de dicha consulta, así como cualquier otra actuación no formalizada jurídicamente, vinculada a la referida consulta. En el escrito se hizo expresa invocación del art. 161.2 CE y del segundo inciso del art. 77 LOTC, a los efectos de que se acordase la suspensión de la disposición recurrida.

2. El objeto y los motivos de la impugnación se pueden sintetizar de la siguiente forma:

a) En los antecedentes de hecho del escrito de impugnación se exponen diversas actuaciones de la Generalitat de Cataluña llevadas a cabo en relación con la convocatoria para el 9 de noviembre de 2014 del denominado «proceso de participación ciudadana». Según el Abogado del Estado, tales actuaciones consistirían en:

– Una página web de la Generalitat de Cataluña: www.participa2014.cat. La página web se inicia mediante la afirmación siguiente: «El día 9 de noviembre de 2014, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña abre un proceso de participación ciudadana que convoca a los catalanes y las catalanas y a las personas residentes en Cataluña a que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña». En la propia página web aparece el emblema de la Generalitat de Cataluña y enlaces a la página web de la Generalitat. Además, se contienen numerosas indicaciones en relación con la convocatoria prevista para el 9 de noviembre y su celebración: las personas llamadas a participar; el modelo de papeleta en versión bilingüe y trilingüe, con las dos preguntas que se someten a la ciudadanía («¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado?»; «¿Quiere que este Estado sea independiente?»); los requisitos relativos a la inscripción en el Registro de participantes; la inscripción y los requisitos exigidos a las personas voluntarias para las tareas de coordinación y apoyo el día 9 de noviembre; el procedimiento a seguir, con instrucciones precisas para las personas que van a participar en la dirección de la votación (fecha y horario, los roles y organización del personal voluntario movilizado); información de actualidad del proceso, como la entrega de soporte informático para la producción del material de difusión del proceso participativo a las entidades municipalistas por el Secretario de Comunicación del Gobierno de la Generalitat, o la rueda de prensa de la Vicepresidenta de la Generalitat en la que presenta el dispositivo para la consulta; un periodo de deliberación participativa entre los días 30 de octubre y 8 de noviembre organizado por el Gobierno de la Generalitat; un vídeo institucional sobre la convocatoria; un vídeo con la comparecencia del Presidente de la Generalitat el día 14 de octubre, de cuya comparecencia se aportan amplias transcripciones literales en otro apartado de la web y que comienza con las siguientes palabras: «El Presidente de la Generalitat, Artur Mas, ha reafirmado esta mañana que “el Gobierno está decidido a ir adelante y hacer la consulta el 9 de noviembre” y ha explicado, en una comparecencia informativa desde el Palacio de la Generalitat, que eso significa que “habrá locales abiertos, urnas y papeletas”».

– Comunicaciones oficiales dirigidas por la Generalitat –mediante correo electrónico– a distintas entidades jurídico-públicas, como entidades locales o centros educativos, en las que se requiere su colaboración administrativa (en concreto el uso de sus locales) a los efectos de asegurar el buen desarrollo de la convocatoria.

– Extracto de prensa que evidencia las decisiones adoptadas por la Generalitat de Cataluña en orden a la convocatoria y la celebración de la consulta.

– Publicación en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña», de 16 de octubre de 2014, de un edicto de información pública para la modificación de la Orden de la Generalitat GRI/286/2014, de 19 de septiembre, adicionando un fichero en el que se pueden inscribir voluntariamente los ciudadanos que deseen participar en la consulta.

– Requerimiento a todos los medios de comunicación con licencia para emitir en Cataluña, mediante un correo electrónico, para que, con arreglo al art. 82 de la Ley de comunicación audiovisual de Cataluña, emitan gratuitamente y con indicación de su origen las comunicaciones y declaraciones que el Gobierno de la Generalitat considerara convenientes.

– Inicio el día 31 de octubre de 2014 de una campaña publicitaria de la celebración de la consulta mediante la inserción de anuncios en medios de comunicación.

b) Los fundamentos de derecho del escrito de impugnación comienzan con una consideración preliminar sobre el objeto de impugnación. Se señala que «ante la inexistencia de una actuación jurídicamente formalizada de esta convocatoria, inexistencia

deliberada en orden a dificultar su fiscalización, el Gobierno impugna el instrumento que ha servido y está sirviendo para su promoción y celebración, fundamentalmente, el contenido de la página web descrita en los antecedentes de hecho, complementada con los actos posteriores ordenados a la ejecución de la convocatoria, como el registro de voluntarios, las instrucciones dadas a los voluntarios que aparecen en la página web como "funciones del personal voluntario movilizado para el 9N", las indicaciones de cómo proceder a la votación y los lugares en que puede votarse, tanto en Cataluña como en el extranjero, la campaña informativa, las disposiciones de locales públicos municipales y docentes, la provisión de medios como urnas y papeletas». Más tarde se señala que el objeto de impugnación son «las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre de 2014 (y en los términos expuestos en los días sucesivos) y los actos de preparación, realizadas o procedentes, para la celebración de dicha consulta, así como cualquier otra actuación no formalizada jurídicamente, vinculada a la referida consulta». Así aparece también en el suplico principal del escrito de impugnación.

El escrito argumenta que la convocatoria es directamente imputable a la Generalitat de Cataluña, como resulta del carácter oficial de la página web, del contenido de la misma y de las declaraciones del Presidente de la Generalitat; y que sus actuaciones «tienen efectos jurídicos y trascendencia externa, sin que el hecho de que no conste una convocatoria expresa y formalizada como tal, implique que tal convocatoria no pueda ser considerada con efectos jurídicos». Y se menciona la valoración de la convocatoria por el Consejo de Estado en su dictamen 1092/2014: se trata de «un acto administrativo imputable a la Comunidad Autónoma de Cataluña».

c) A continuación el escrito realiza diversas consideraciones sobre las acciones procesales posibles frente a las actuaciones descritas. El Abogado del Estado plantea la impugnación de la actuación de la Generalitat de Cataluña anteriormente descrita por medio del proceso constitucional previsto en los arts. 76 y 77 del título V de la LOTC y, subsidiariamente, por medio del conflicto positivo de competencias regulado en los arts. 62 a 67 LOTC.

La impugnación se articula de esta manera al entender que la actuación de la Generalitat incurre en vulneraciones constitucionales tanto no competenciales como competenciales, por lo que el cauce constitucional para poder analizar ambos grupos de infracciones respecto de una actuación de esta índole es, a su juicio, el previsto en los arts. 76 y 77 LOTC. No obstante, de forma subsidiaria plantea el conflicto positivo de competencias en el que sólo se pueden plantear vulneraciones constitucionales competenciales, para el caso de que el Tribunal Constitucional considere que tal actuación no es susceptible de impugnación por la vía de los arts. 76 y 77 LOTC.

La representación procesal del Gobierno sostiene que la diferencia entre los dos procesos constitucionales mencionados no está en el objeto de la impugnación sino en los motivos que se pueden alegar en uno y otro. Esa interpretación se deduce, a su juicio, del ATC 135/2004, FFJJ 3 y 6. El Abogado del Estado entiende que, en los casos en que los motivos de inconstitucionalidad son mixtos (competenciales y no competenciales), la vía de impugnación es la prevista en el título V LOTC, ya que, en caso contrario, quedaría huérfano de proceso constitucional este tipo de infracciones de naturaleza mixta. De esta interpretación participa también, según el escrito, el Consejo de Estado, como se desprende del dictamen 864/2014 relativo a la impugnación del Decreto 129/2014 del Presidente de la Generalitat y del dictamen 1092/2014, emitido con ocasión de la presente impugnación.

Como precedente de la impugnación por la vía del conflicto positivo de competencias y subsidiariamente por el procedimiento del título V, la representación procesal del Gobierno alude a la impugnación de la actividad material que llevó a cabo el Gobierno Vasco de convocatoria de elecciones sindicales en el año 1983 y que dio lugar a la STC 102/1988: el Tribunal admitió el ejercicio subsidiario de las acciones por parte del Gobierno,

así como que la actuación era impugnabile por ambas vías, si bien, al estimar la vulneración del orden competencial, no entró a tratar la pretensión subsidiaria.

El escrito dedica sus siguientes consideraciones a la impugnabilidad de la actuación de la Generalitat de Cataluña. Se señala que la doctrina constitucional, mediante interpretación teleológica, ha dado un alcance muy extenso a las palabras «resolución» y «acto», cuando ha determinado las actuaciones idóneas para iniciar procesos constitucionales. Así, ha admitido la promoción de un conflicto competencial y a la vez impugnación subsidiaria por la vía del título V contra actuaciones materiales: documentos sin fecha ni firma con normativa para el establecimiento de una representación del personal de la Administración y carta del Consejero de Presidencia dirigida a un representante sindical (STC 102/1988, de 8 de junio).

Ello también ha ocurrido en conflictos competenciales contra actuaciones materiales: un comunicado suscrito en Copenhague en nombre de una Consejería autonómica y de la Dirección danesa de medio ambiente (STC 137/1989, de 20 de julio); la realización de análisis de potabilidad de aguas en el enclave cántabro de Villaverde de Trucíos (STC 101/1995, de 22 de junio); manifestaciones del portavoz del Gobierno Vasco recogidas en la página web de la Comunidad Autónoma sobre el abono de la paga extra a los funcionarios vascos (conflicto positivo de competencia núm. 6892-2012 pendiente de resolución). O en conflictos competenciales contra actos de trámite (STC 143/1985, de 24 de octubre), contra circulares e instrucciones internas (STC 57/1983, de 28 de junio) o contra un simple oficio de un director general a otro (STC 220/1992, de 11 de diciembre).

Por todo ello, el Abogado del Estado considera que, para trabar el proceso constitucional, «es necesaria cualquier actuación imputable a una Comunidad Autónoma que –con independencia de su naturaleza, forma o grado de eficacia– envuelva una afirmación inequívoca de ejercicio de una competencia propia, lesione la competencia ajena o incurra en un vicio de inconstitucionalidad no competencial». Se recuerda lo razonado en la STC 102/1988, FJ 3: constituiría «una rigurosidad extrema y formalista de la concepción del conflicto», «limitarlo a los supuestos de resoluciones, disposiciones y actos administrativos perfectos desde el punto de vista de su validez y eficacia»; tales actos y resoluciones, «aun dentro de su irregularidad, pueden originar una vulneración en el ámbito competencial del recurrente y, por ende, con trascendencia constitucional que legitime la entrada de esta jurisdicción. Negar esto supondría consagrar la inmunidad de las invasiones de competencia por actos o disposiciones defectuosos».

En suma, para el Abogado del Estado la actuación de la Generalitat supone «una originaria actuación administrativa con manifiesta relevancia para su control por el Tribunal Constitucional», parafraseando lo señalado en la STC 102/1988, FJ 3 (entonces el Tribunal Constitucional consideró que el proceso electoral de representantes sindicales de los funcionarios vascos impugnado era un «hecho concluyente» que acreditaba «*res ipsa loquitur* una originaria actuación administrativa... con relevancia para su control en este proceso constitucional»). En apoyo de su conclusión trae a colación la calificación jurídica del acto que realiza el Consejo de Estado desde la perspectiva del derecho administrativo: se trataría de un «acto verbal de convocatoria por parte del Presidente de la Generalitat de Cataluña que se documenta a través de la página web participa2014.cat».

d) Posteriormente, el escrito divide los motivos de impugnación en infracciones constitucionales de carácter sustantivo e infracciones constitucionales de carácter competencial. Siguiendo su sistemática, las tachas de inconstitucionalidad de carácter sustantivo que se reprochan a las actuaciones impugnadas son dos:

– Infracción de los arts. 1.2 y 2 CE. Esta tacha de inconstitucionalidad se dirige en particular al objeto de la consulta popular convocada. Los términos de la pregunta presuponen la existencia de una ciudadanía, a la que se interpela y que sería depositaria de la soberanía popular, en suma un sujeto soberano distinto del señalado por el art. 1.2 CE, el cual además se pronunciaría respecto de una cuestión jurídico-política de naturaleza constituyente, la unidad de España.

– Infracción del art. 168 CE. La decisión resultante de la consulta popular apuntaría a una decisión constituyente, por una vía que no tiene cabida en el actual marco

constitucional y, por tanto, en franca contradicción con el régimen previsto en el art. 168 CE. Conclusión que se apoya en la STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4, sobre la Declaración soberanista del Parlamento de Cataluña.

Las tachas de inconstitucionalidad de carácter competencial que se reprochan a las actuaciones impugnadas son:

- Infracción del art. 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), en cuanto que la consulta convocada excede del ámbito competencial de la Generalitat de Cataluña.
- Infracción de los arts. 23 y 81 CE, en cuanto que la consulta convocada es contraria a la reserva de Ley Orgánica contenida en el art. 81 CE en relación con el art. 23 CE.
- Infracción de los arts. 92, 149.1.1, 149.1.18 y 149.1.32 CE. Se destaca el hecho de que en la página web no se alude a las normas jurídicas en que se fundamenta la actuación realizada, más allá de la referencia genérica a las competencias autonómicas en materia de participación ciudadana. Se argumenta que la convocatoria encubre un auténtico referendo y no una mera encuesta o llamada a la participación, pues, por un lado, son las mismas preguntas que las formuladas en el Decreto 129/2014 objeto de impugnación por el Presidente del Gobierno y, por otro, no se ajusta a las características de las formas de participación ciudadana no referendaria previstas en la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, algunos de cuyos preceptos están en la actualidad suspendidos. La consulta, por su contenido, no es una mera consulta administrativa, sino un verdadero proceso de participación de carácter político que afecta, fundamentalmente, al art. 23 CE, en el sentido de la STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2. El escrito desarrolla con amplitud la idea de la coincidencia de la regulación de la consulta impugnada con las características propias de un referendo (escrito de impugnación, págs. 32 a 46).

Finalmente, el suplico del escrito del Abogado del Estado solicita la anulación de las actuaciones de la Generalitat de Cataluña objeto de impugnación, así como todos los demás actos o resoluciones que se hubieran producido en ejecución de la actuación impugnada y, subsidiariamente, declare que corresponden al Estado las competencias controvertidas y anule las citadas actuaciones de la Generalitat de Cataluña, así como todos los demás actos o resoluciones que se hubieran producido en ejecución de la actuación impugnada.

Por otro lado solicita que se declare suspendida la convocatoria impugnada mencionada en el suplico principal y las restantes actuaciones de preparación realizadas o procedentes para la celebración de dicha consulta, así como cualquier actuación, aun no formalizada jurídicamente, vinculada a la referida consulta, desde la fecha de la interposición de esta impugnación, comunicándolo así al Presidente de la Generalitat de Cataluña como «órgano autonómico correspondiente» en tanto que autor de la actuación objeto de este proceso constitucional (arts. 64.1 y 77 LOTC); ordenando publicar la suspensión en los periódicos oficiales autonómico y estatal para que alcance conocimiento y eficacia general respecto a cualesquiera terceros (arts. 64.4 y 77 LOTC), para su debido e inmediato cumplimiento de acuerdo con el art. 87.1 LOTC, según el cual «todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva», con las responsabilidades a que su infracción pudiera dar lugar.

3. El Pleno del Tribunal, por providencia de 4 de noviembre de 2014, acordó la admisión a trámite de la impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) y, subsidiariamente, conflicto positivo de competencia, contra las actuaciones de la Generalitat antes mencionadas, y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Generalitat 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 art. 82.2 LOTC, aportara cuantos documentos y alegaciones considerara convenientes. Asimismo se acordó suspender los actos impugnados (desde el 31 de octubre de 2014, fecha de interposición del recurso, para las partes del proceso y desde su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros), así como las restantes actuaciones de

preparación de dicha consulta o vinculadas a ella. Finalmente, se ordenó publicar la incoación de la impugnación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

4. Con fecha de 7 de noviembre de 2014 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito de los Abogados de la Generalitat de Cataluña, en representación y defensa de su Gobierno, por el que se personan en la impugnación del título V de la LOTC núm. 6540-2014 y, subsidiariamente, conflicto positivo de competencia, solicitan la suspensión del plazo de veinte días concedido para formular alegaciones y plantean un recurso de súplica contra la providencia de 4 de noviembre de 2014, a fin de que se deje sin efecto dicha providencia, se inadmita la impugnación y no se produzca el concatenado efecto suspensivo.

Mediante *otrosí*, con carácter subsidiario de la petición anterior y para el caso de que no fuera estimada, solicitan la aclaración del apartado 3 de la providencia de 4 de noviembre de 2014, en cuanto al alcance y sentido del acuerdo adoptado por el Tribunal Constitucional en ese punto, con arreglo a los arts. 93 LOTC y 267 LOPJ.

5. Con fecha de 11 de noviembre de 2014 entró en este Tribunal un nuevo escrito de los Abogados de la Generalitat de Cataluña en el que a título complementario de las consideraciones efectuadas en el recurso de súplica planteado contra la Providencia del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 4 de noviembre de 2014, aporta constancia de las manifestaciones hechas por el Presidente del Gobierno y el Ministro de Justicia respecto de la naturaleza del proceso de participación ciudadana celebrado el día 9 de noviembre de 2014 en Cataluña.

6. Por providencia de 18 de noviembre de 2014, el Pleno acordó unir a las actuaciones los escritos de 7 y 11 de noviembre de 2014 de los Abogados de la Generalitat de Cataluña, interponiendo recurso de súplica contra la anterior providencia de 4 de noviembre de 2014, y trasladar copia de los mismos al Abogado del Estado, concediéndole un plazo de tres días para que formule las alegaciones que estimara oportunas.

7. Con fecha de 24 de noviembre de 2014 entró en el Registro de este Tribunal el escrito del Abogado del Estado, evacuando el trámite de alegaciones conferido por providencia de 18 de noviembre de 2014. En dicho escrito se postulaba la pérdida de objeto del recurso de súplica, toda vez que resultaba notorio que la Generalitat ya había llevado a cabo la actuación impugnada; se señalaba que el art. 77 LOTC no prevé un trámite específico de inadmisión del recurso interpuesto por esa vía, ni atribuye al Tribunal Constitucional facultades para examinar en este trámite cuestiones de fondo; y se defiende la idoneidad de la impugnación realizada por la vía del título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

8. Por Auto de 2 de diciembre de 2014 este Tribunal acordó inadmitir por extemporáneo el escrito de recurso presentado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña el 11 de noviembre de 2014, y desestimar el recurso de súplica interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la providencia de 4 de noviembre de 2013 del Pleno de este Tribunal, en la que se acuerda admitir a trámite la impugnación de disposiciones autonómicas (título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) y, subsidiariamente, conflicto positivo de competencia contra las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre (y en los días sucesivos en los términos de la convocatoria), mediante un denominado «proceso de participación ciudadana», es decir, aquellas contenidas en la página web <http://www.participa2014.cat/es/index.html> y los actos y actuaciones de preparación, realizadas o procedentes, para la celebración de dicha consulta, así como cualquier otra actuación no formalizada jurídicamente, vinculada a la referida consulta.

9. Mediante escrito registrado el día 2 de diciembre de 2014 los Abogados de la Generalitat de Cataluña formularon alegaciones de acuerdo con lo dispuesto en el punto 2 de la providencia de 4 de noviembre de 2014, próximo a finalizar el plazo de veinte días otorgado, para que la llamada espera a que el Tribunal contestara al escrito de personación, recurso de súplica y aclaración presentado el 7 de noviembre de 2014, no se interpretase como renuncia al derecho de defensa que le asiste. La parte manifestó que esperaba que el Tribunal acabase aceptando el recurso de súplica e inadmitiera la impugnación; y, de no ser así, que le fuera otorgado nuevo plazo para formular las alegaciones definitivas, como en su día solicitó. Con independencia de lo anterior, considera que las alegaciones que efectuaban eran un tanto superfluas en un doble sentido: por un lado, porque las actuaciones de la Generalitat relativas a la convocatoria del 9 de noviembre habían quedado suspendidas como consecuencia de la impugnación; por otro lado, porque la jornada cívica del 9 de noviembre había transcurrido ya pacíficamente, lo que había cambiado el objeto de la impugnación, que no era ya algo futuro, sino algo pasado, y lo que había sucedido en Cataluña no coincidía ya con el objeto que se pretendía en una impugnación basada, fundamentalmente, en prejuicios sobre las intenciones del Gobierno de la Generalitat. En suma, ante el cambio de contexto producido el escrito de alegaciones venía a contestar de forma provisional a la demanda formulada y completar las consideraciones manifestadas en el recurso de súplica presentado contra la providencia de 4 de noviembre de 2014.

a) La primera de las alegaciones argumenta que el 9 de noviembre de 2014 no se iba a celebrar, ni se celebró, un referéndum en Cataluña. La representación procesal del Gobierno de la Generalitat rechaza que la consulta de 9 de noviembre fuera un referéndum encubierto y reitera los argumentos contra dicha calificación que obran en los escritos anteriores. Se aduce que el Gobierno de la Generalitat había acatado las providencias de 29 de septiembre de 2014 que determinaron la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana y de la celebración de la consulta popular convocada mediante el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, para el día 9 de noviembre de 2014, respectivamente. Sin embargo, el hecho de que el Gobierno de la Generalitat hubiera respetado la suspensión de la consulta popular no referendaria no ocultaba la notable frustración generada en la ciudadanía, que reclamaba a los poderes públicos poder pronunciarse sobre el encaje entre Cataluña y España, algo que, según la STC 42/2014, constituye una legítima aspiración política. Por ello, de acuerdo con el mandato constitucional y estatutario de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (arts. 9.2 CE y 4.2 EAC), se optó por encauzar la expresión de la ciudadanía a través de un nuevo proceso de participación, de distinta naturaleza y efectos al de las consultas populares no referendarias y netamente distinto también de los referéndums. En consecuencia, se considera desproporcionado, excesivo, contrario a las reglas de la buena fe procesal y, en definitiva, abusivo, acudir a la impugnación en sede constitucional de unas actuaciones que no pueden equipararse a fórmulas de democracia directa de carácter referendario: si se hizo así, fue con el exclusivo fin de beneficiarse en el terreno político del privilegio de la suspensión directa del art. 161.2 CE.

La representación procesal del Gobierno de la Generalitat considera que, si el Tribunal Constitucional afirma que «en nuestro ordenamiento constitucional tienen cabida cuantas ideas quieran defenderse» y que «no existe un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional» [STC 42/2014, FJ 4 c), con cita de la STC 31/2009, FJ 13], habrá de aceptarse que los ciudadanos puedan expresar aspiraciones políticas incluso contrarias a la Constitución y la voluntad de poner en marcha los procedimientos precisos para su reforma, y que la Administración Pública no puede negarles la posibilidad de transitar por cauces normales que habiliten su expresión y, es más, debe atender las peticiones que al respecto le formule su Parlamento.

Tras enumerar las distintas iniciativas desarrolladas al respecto (la propuesta de delegación a la Generalitat de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum, rechazada por el Congreso de los Diputados el 11 de abril de 2014; la

aprobación de un nuevo marco para las consultas no referendarias, mediante la Ley 10/2014, objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 5829-2014, cuya eficacia está suspendida; la convocatoria de la consulta popular no referendaria mediante el Decreto 129/2014, impugnada mediante el procedimiento del título V de la LOTC con el número 5830-2014, y que se encuentra también suspendido; y la promoción de un nuevo proceso de participación ciudadana, objeto de la impugnación sobre la que versan las presentes alegaciones), se argumenta que cada uno de esos procedimientos tiene un régimen jurídico distinto y un objeto propio y específico: por ello, el conjunto de actuaciones adoptadas por la Generalitat para la promoción de un nuevo proceso de participación ciudadana no constituye un nuevo intento de celebrar un referéndum sobre el futuro político, equivalente pero con menos garantías al «referéndum encubierto» que según el Gobierno estatal se convocó mediante el Decreto 129/2014, sino una modalidad participativa singular que da cauce a las voluntades colectivas de ejercicio de los derechos a la libertad ideológica y a la libertad de expresión (arts. 16 y 20 CE) y que encuentra pleno acomodo constitucional pues el Tribunal Constitucional ha declarado que «el referéndum es sólo una especie del género más amplio de consultas populares» (STC 31/2010, FJ 69).

En suma, se trata de regulaciones diferenciadas y plenamente justificadas por la distinta funcionalidad, procedimiento y efectos que cabe atribuir a cada uno de ellos, distinguiéndose los referéndums de las consultas populares no referendarias y éstas de las otras formas de participación ciudadana. El proceso de participación promovido para el 9 de noviembre no responde a la definición de referéndum que se desprende de las SSTC 103/2008 y 31/2010 («parecer del cuerpo electoral conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas»). La realidad de lo sucedido así lo ha demostrado: ninguno de los participantes, ni la opinión pública, ni el propio Gobierno del Estado, ha manifestado haber asistido, presenciado o soportado, respectivamente, un referéndum. El mismo Presidente del Gobierno declaró la víspera de la consulta que el proceso participativo no era un referéndum ni tampoco una consulta no referendaria, lo que fue recogido al día siguiente por diversos medios de comunicación (*La Vanguardia*, *El Mundo* y *El País*).

En suma, el proceso de participación ciudadana del 9 de noviembre, además de responder a una naturaleza distinta de aquella que se le atribuyó al impugnarlo, no ha seguido el procedimiento electoral, ni se ha revestido de las garantías de los procesos electorales, ni ha tenido ni pretendía tener efectos jurídicos. En consecuencia, de una parte, no se le puede equiparar a un referéndum, no se le pueden atribuir ni las características ni las consecuencias jurídicas y políticas propias; y, de otra, no se le pueden imputar las infracciones constitucionales que le atribuye la impugnación planteada, como si de un referéndum se tratara.

b) Con relación a las infracciones constitucionales de carácter sustantivo (arts. 1.2, 2 y 168 CE), el escrito señala que el reproche de inconstitucionalidad nace y encuentra su único sustento en la confusión sobre el proceso participativo del 9 de noviembre, al entender la invitación a que los ciudadanos «manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña» como una consulta referendaria dirigida a solo una parte del pueblo español. Frente al entendimiento que centra los problemas de constitucionalidad en el objeto de la consulta, en la pregunta, la representación procesal del Gobierno de la Generalitat considera que la calificación jurídica de la pregunta, su valor, sentido y efectos depende esencialmente del contexto en que se formula: una misma pregunta puede adquirir un significado distinto según sea el contexto en que se formula y se responde. Por otro lado, al no estar el proceso participativo conectado con una eventual modificación del texto constitucional, es obvio que en nada perturba la aplicación, en su momento y si así se decidiera, del procedimiento para la reforma de la Constitución configurado en su art. 168.

c) Por lo que se refiere a las infracciones del orden competencial que fundamentan subsidiariamente la impugnación (arts. 23, 81, 92, 149.1.1, 149.1.18 y 149.1.32 CE y 122 EAC), la representación procesal del Gobierno de la Generalitat señala que están única y directamente relacionadas con el carácter pretendidamente referendario que se atribuye al

proceso participativo del 9 de noviembre. Así pues, una vez aclarado mediante las alegaciones precedentes que las actuaciones de la Generalitat auspiciando la realización de un proceso participativo el 9 de noviembre no se orientaban en modo alguno a preparar la celebración de un referéndum en dicha fecha, ni tampoco a la realización encubierta de la consulta no referendaria convocada mediante el Decreto 129/2004 que había sido suspendida, carecen de sentido las abundantes páginas de la demanda dedicadas a exponer los elementos propios de las consultas referendarias y sus principales características, como son: la convocatoria de la consulta, su objeto o pregunta, el llamamiento al cuerpo electoral, el procedimiento electoral con sus trámites correspondientes, el censo electoral, la organización administrativa que vela por el correcto desenvolvimiento del proceso electoral y lo dota de garantías jurídicas, y, por último, el establecimiento de un sistema de garantías jurisdiccionales específicas. El escrito señala que, como se admite en la demanda, no todos estos elementos se encuentran presentes en el supuesto previsto para el 9 de noviembre y algunos de ellos, pese a figurar, lo hacen de una manera parcial y desdibujada: ello es así porque no se está ante un referéndum y, de hecho, después de la consulta nadie ha sostenido que se hubiera llevado a cabo un referéndum.

En concreto se aducen a este respecto los siguientes aspectos: en primer lugar, que no se produjo un acto expreso y público de convocatoria por la autoridad pública de la Generalitat; en segundo lugar, que el tenor de una pregunta, sea la que sea, no basta para que su formulación convierta la actuación en la que se inserta en un referéndum: la misma pregunta se podría formular en una encuesta oficial, en una de las modalidades de consulta no referendaria, en un foro o en cualquier otro mecanismo de participación, y no por ello serían referéndums; en tercer lugar, la naturaleza del proceso participativo del 9 de noviembre, el cual, a diferencia de la consulta no referendaria convocada por el Decreto 129/2014, obligaba a recoger y contabilizar todas las opiniones de los ciudadanos, incluidas las que fueran más allá de las respuestas a las preguntas formuladas; en cuarto lugar, que los llamados a votar no coincidían con el cuerpo electoral de Cataluña, de forma que, al incluir la franja de edad de 16 a 18 años y la participación de extranjeros residentes, el resultado de la votación nunca podría equipararse al de un referéndum; en quinto lugar, que la organización y buen orden de la jornada corría a cargo de voluntarios, no de la Administración; y, en sexto y último lugar, la carencia de un sistema de garantías jurisdiccionales específicas, al no tratarse de un referéndum.

En resumen, al proceso participativo previsto para el 9 de noviembre no se le pueden atribuir ni las características ni las consecuencias jurídicas y políticas propias de los referéndums, por lo que las actuaciones de la Generalitat auspiciando la celebración de dicho acto se amparan correctamente en los mandatos y competencias que el Estatuto de Autonomía de Cataluña le atribuye para fomentar la participación y no resultan contrarias al orden constitucional. Además, el carácter esencialmente político de las citadas actuaciones hace que las mismas carezcan de la relevancia constitucional suficiente para su impugnación y enjuiciamiento por la vía a que se refiere el título V de la LOTC.

Por todo ello, los Abogados de la Generalitat de Cataluña solicitan que se tenga por presentado y se admita su escrito de alegaciones y que, previos los trámites oportunos, se dicte sentencia en la que se acuerde la inadmisión de la presente impugnación por la vía del título V de la LOTC y, subsidiariamente, conflicto positivo de competencia, o, en su caso, su desestimación.

10. El Pleno del Tribunal, por providencia de 2 de diciembre de 2014, acordó, conforme a lo interesado por la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, concederle un nuevo plazo de veinte días, para que formule las alegaciones que estime convenientes.

11. El día 30 de diciembre de 2014 los Abogados de la Generalitat de Cataluña evacuaron el trámite de alegaciones conferido por la providencia de 2 de diciembre de 2014. Señalan que en la misma fecha en la que se dictó la providencia de 2 de diciembre, esa parte había presentado en el registro del Tribunal un escrito de alegaciones en contestación a la demanda formulada por el Abogado del Estado, si bien con carácter

provisional, puesto que el Tribunal aún no se había pronunciado sobre el recurso de súplica e inadmisión de la impugnación presentada el 31 de octubre. Una vez dictada el 2 de diciembre de 2014 la resolución desestimatoria del recurso de súplica, notificada el siguiente día 10, y no habiéndose alterado la situación procesal de origen, esa parte consideró que procedió elevar a definitivas las alegaciones contenidas en el escrito presentado el 2 de diciembre de 2014, remitiéndose a lo que en ellas se manifestó y dándolas por reproducidas.

12. Por providencia de 20 de enero de 2015, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 65.2 LOTC desde que se produjo la suspensión de los actos impugnados en este procedimiento, se oyerá a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que consideraren conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

13. Las alegaciones del Abogado del Estado fueron registradas el día 28 de enero de 2015. En ellas se señala que en el momento en que se da traslado para alegaciones sobre el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión ya ha transcurrido la fecha de la convocatoria, por lo que el incidente habría quedado sin objeto, como, *mutatis mutandis*, el Tribunal ha declarado en el ATC 244/2013, de 22 de octubre; en todo caso, la declaración de falta de objeto del incidente no puede suponer la habilitación a la Generalitat para llevar a cabo una convocatoria similar en otra fecha distinta.

Sin embargo, el escrito señala que, en este caso, concurre una circunstancia muy especial: a pesar de la providencia del Tribunal Constitucional acordando la suspensión de la consulta, la Generalitat de Cataluña y, especialmente, su Presidente, continuaron con los actos preparatorios y la celebración de la consulta suspendida. Por todo ello, se solicita del Tribunal que, al resolver sobre esta pieza de suspensión, introduzca una salvedad sobre la ilegalidad de las actuaciones materiales y de los actos administrativos dictados por las autoridades de la Generalitat que han incumplido la providencia de suspensión, hayan o no producido todos sus efectos.

14. El 30 de enero de 2015 evacuaron los Abogados de la Generalitat de Cataluña el trámite de alegaciones conferido por la providencia de 20 de enero de 2015. En dichas alegaciones se afirma que, al haber transcurrido el 9 de noviembre, dichas actuaciones han agotado sus eventuales efectos y, con ello, han dejado de poder aplicarse en el futuro suscitando perjuicios de imposible o difícil reparación. Mantener expresamente la suspensión de las actuaciones de la Generalitat que, a finales de 2014, promovía la convocatoria de un proceso participativo el 9 de noviembre, carece de cualquier efecto en el orden jurídico, pudiendo más bien considerarse como una decisión innecesaria e, incluso, socialmente inoportuna. En cambio, se alega que, atendiendo a su relieve constitucional, sería positivo que se resolviera prontamente sobre el fondo del asunto, desestimando la impugnación interpuesta.

15. Por providencia de 9 de junio de 2015 se señaló el día 11 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno, ha promovido la impugnación de disposición autonómicas (título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) y, subsidiariamente, conflicto positivo de competencia contra las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre (y en los días sucesivos en los términos de la convocatoria), mediante un denominado «proceso de participación ciudadana», es decir, aquellas contenidas en la página web <http://www.participa2014.cat/es/index.htm>, y los restantes actos y actuaciones de preparación, realizados o procedentes, para la

celebración de dicha consulta, así como cualquier otra actuación aún no formalizada jurídicamente, vinculada a la referida consulta.

Como con más detalle se ha expuesto en los antecedentes, el Abogado del Estado considera que las actuaciones impugnadas vulneran la Constitución, tanto por motivos de carácter competencial como no competenciales. Entiende el representante procesal del Gobierno que las actuaciones de la Generalitat relacionadas con el proceso de participación ciudadana convocado para el 9 de noviembre de 2014 son una cuestión de naturaleza constituyente que afecta a la unidad de España y vulnera los arts. 1.2, 2 y 168 CE. Asimismo aduce que las actuaciones impugnadas se orientan a la realización de un referéndum, por lo que son contrarias a los arts. 92, 149.1.1, 149.1.18 y 149.1.32 CE; que exceden del ámbito competencial autonómico, infringiendo el art. 122 EAC; y, finalmente, que vulneran la reserva de ley orgánica contenida en el art. 81 CE en relación con el art. 23 CE.

Los Letrados de la Generalitat de Cataluña afirman, por el contrario, que las actuaciones de la Generalitat no se orientan a la realización de un referéndum, sino a un proceso de participación ciudadana, con un procedimiento y unos efectos bien diferenciados. A juicio de esta parte, las infracciones de carácter sustantivo y competencial que se dirigen contra las actuaciones impugnadas están relacionadas con el carácter pretendidamente referendario que se atribuye al proceso participativo del 9 de noviembre, o con la realización encubierta de la consulta convocada mediante el Decreto 129/2014. Sostiene que al proceso de participación ciudadana previsto para el 9 de noviembre no se le pueden atribuir las características ni las consecuencias jurídicas y políticas propias de un referéndum; y que, una vez que descartado el carácter referendario atribuido al proceso de participación ciudadana convocado, se deben rechazar las infracciones de carácter sustantivo y competencial imputadas a las actuaciones de la Generalitat, pues las actuaciones de la Generalitat que auspician la realización de dicho proceso de participación ciudadana se fundamentan en las competencias autonómicas de fomento de la participación ciudadana, no resultan contrarias al orden constitucional y su carácter esencialmente político excluye una relevancia constitucionalmente suficiente para ser objeto de impugnación por la vía del título V LOTC.

2. A fin de abordar la presente impugnación debemos efectuar algunas precisiones preliminares sobre el objeto de enjuiciamiento y la forma de resolverlo.

El supuesto que debemos enjuiciar presenta algunas peculiaridades. La primera es que, en el momento de dictar esta resolución, es notorio que la consulta ya ha sido celebrada, en los términos en los que fue convocada y, por lo tanto, las actuaciones impugnadas han agotado ya sus efectos. La segunda peculiaridad ha sido puesta de relieve por el propio Abogado del Estado: la inexistencia de una actuación jurídicamente formalizada de la convocatoria; en otras palabras, las actuaciones impugnadas son básicamente materiales. A lo anterior se añade que ambas partes las relacionan con el Decreto 129/2014. Por último, el objeto de impugnación son, tal y como se desprende del suplico principal del escrito del Abogado del Estado, las actuaciones de la Generalitat de Cataluña que, de cualquier modo, estén vinculadas con la convocatoria de la referida consulta.

En cuanto a las peculiaridades señaladas, sin necesidad de realizar un análisis exhaustivo a este respecto, bastará señalar que, a diferencia del caso abordado en la STC 32/2015, de 25 de febrero, en el presente supuesto no existe un acto formal de convocatoria para la celebración de la consulta, ni un registro de participantes o una lista de las personas llamadas a participar, ni un procedimiento o unas garantías que comporten «un grado de formalización de la opinión de la ciudadanía materialmente electoral» (STC 31/2015, de 25 de febrero).

Además, conviene subrayar que el objeto de impugnación no es el proceso de participación ciudadana en sí, sino, tal y como se desprende del suplico principal del escrito de impugnación, las actuaciones de la Generalitat de Cataluña que, de cualquier modo, estén vinculadas con la referida convocatoria. Así pues, abordaremos la constitucionalidad de las actuaciones impugnadas entendidas como un todo, como un acto imputable al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, el cual, por medio de hechos concretos dentro de una actuación material de sus potestades, viene a expresar una

afirmación de competencia que la representación procesal del Gobierno considera que desborda su ámbito propio.

Aunque las partes centran sus alegaciones en la discusión sobre la naturaleza del proceso de participación ciudadana convocado para el 9 de noviembre de 2014, para resolver la presente impugnación no es necesario determinar si el referido «proceso de participación ciudadana» tiene, a pesar de su denominación, carácter referendario, como alega el Abogado del Estado, o carece de tal carácter, como sostienen los Abogados de la Generalitat, quienes incluso argumentan que el proceso de participación convocado constituye una especie de *tertium genus*, diferenciable tanto de las consultas populares referendarias como de las no referendarias. No es necesario abordar tal aspecto porque, en definitiva, el posible exceso competencial alegado por el Abogado del Estado, en cuanto que se refiere a los límites de la competencia de la Generalitat, afectaría por igual a cualquier modalidad de consulta que ésta pudiera convocar. El límite competencial viene recogido de forma expresa en el artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, si bien únicamente en relación con las consultas populares no referendarias –a las que, según nuestra jurisprudencia, se refiere específicamente aquel precepto (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69)–, lo cual no empece a que el análisis de dicho precepto pueda arrojar luz en el presente enjuiciamiento.

3. El artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece en materia de consultas populares lo siguiente:

«Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución.»

Este precepto estatutario prescribe un límite claro a la competencia autonómica en materia de consultas populares. Las consultas populares que entran dentro de la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña tienen que ceñirse al «ámbito de sus competencias». El mismo límite proclama también el artículo 29.6 EAC cuando dispone que «los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los Ayuntamientos, en materia de las competencias respectivas, en la forma y las condiciones que las leyes establezcan».

En este mismo sentido nuestra reciente STC 31/2015, FJ 6, ha declarado que, si bien el alcance del art. 122 EAC ha sido circunscrito por la STC 31/2010 (FJ 69) a las consultas no referendarias, «en todo caso, el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para regular las consultas no referendarias está sujeto a determinados límites», límites que entonces precisamos de la siguiente manera:

«a) En primer lugar, queda fuera de la competencia autonómica formular consultas, aun no referendarias, que incidan sobre “sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos. El respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquéllos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines. No caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado, porque sobre todos está siempre, expresada en la decisión constituyente, la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político” (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4). Es patente, pues, que el parecer de la ciudadanía sobre tales cuestiones ha de encauzarse a través de los procedimientos constitucionales de reforma...

b) De igual modo, el objeto de las consultas populares tampoco puede desbordar “el ámbito de las competencias autonómicas y locales, por lo que es evidente que no puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69), tal y como contempla el propio art. 122 EAC.»

De la STC 31/2015 se desprende que los mismos límites competenciales rigen para la convocatoria autonómica de cualesquiera consultas populares, ya sean referendarias o no. Además, es preciso añadir ahora que, para determinar si el objeto de una consulta convocada o promovida por las instituciones de una Comunidad Autónoma excede o no del ámbito competencial autonómico, lo determinante es el contenido de la pregunta o de la cuestión que se somete a consulta y no el grado de formalización jurídica de la consulta. En suma, una Comunidad Autónoma no puede convocar, ni realizar actuaciones formalizadas o no jurídicamente que auspicien la convocatoria de una consulta popular, aun no referendaria, que desborde el ámbito de las competencias propias, o que incida sobre «cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos».

Establecido que el contenido de la pregunta o de la cuestión que se somete a consulta resulta determinante para comprobar si se excede del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma que la convoca o la promueve, debemos recordar que sobre este aspecto ya se ha pronunciado este Tribunal. Así, en la STC 103/2008 examinamos una consulta que, en función de su resultado, pretendía sentar «las bases de una nueva relación» entre una Comunidad Autónoma y el Estado en su conjunto. Entonces afirmamos que dicha consulta «plantea[ba] una cuestión que afecta[ba] al orden constituido y también al fundamento mismo del orden constitucional», y que «con ella se incid[ía] sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos» (FJ 4). Cuando se trata de una consulta que incide sobre cuestiones fundamentales de esa trascendencia, declaramos que «[e]l respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquéllos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines. No caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado, porque sobre todos está siempre, expresada en la decisión constituyente, la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político» (FJ 4).

4. A continuación procede valorar si las actuaciones de la Generalitat de Cataluña impugnadas en este proceso que han auspiciado el proceso de participación ciudadana convocado para el 9 de noviembre de 2014, desbordan o no el ámbito de las competencias autonómicas. Como se ha indicado, el criterio decisivo para determinar si se respeta o no el ámbito competencial que limita la competencia autonómica en materia de consultas populares consiste en examinar el contenido de la pregunta o de la cuestión que se somete a consulta. La consulta convocada el pasado día 9 de noviembre se dirige, según se desprende de los antecedentes de hecho y admite la propia representación procesal de Cataluña, a que los ciudadanos y las ciudadanas de Cataluña y los extranjeros residentes en esa Comunidad manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña. En el presente caso no hay duda de que cada una de las dos preguntas sobre las que se convocó y versó la consulta –«¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado?»– «¿Quiere que este Estado sea independiente?»– «plantea una cuestión que afecta al orden constituido y también al fundamento mismo del orden constitucional», y de que «con ella[s] se incide sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos» (SSTC 103/2008, FJ 4 y 31/2015, FJ 6).

En el presente caso, además, no puede ignorarse que las actuaciones impugnadas están relacionadas con el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña, que fue suspendido desde el

mismo día de su impugnación y posteriormente declarado inconstitucional y nulo por este Tribunal en la STC 32/2015, de 25 de febrero. Por ello, de acuerdo con lo que en esa Sentencia afirmamos, debemos concluir igualmente ahora que las preguntas sobre las que versa el llamado «proceso de participación ciudadana» convocado para el 9 de noviembre de 2014 también desbordan el ámbito competencial de la Generalitat de Cataluña. Esta infracción constitucional se proyecta ineludiblemente sobre el conjunto de las actuaciones de la Generalitat de Cataluña preparatorias o vinculadas con la referida consulta, en cuanto que las preguntas sobre las que versa la consulta son inseparables del resto de elementos que integran el conjunto de actuaciones de la Generalitat impugnadas.

Por otra parte, al auspiciar una convocatoria con las preguntas indicadas, la Generalitat de Cataluña ha ignorado las consecuencias que derivan de los arts. 1.2, 2 y 168 CE, invocados por el Abogado del Estado. En efecto, las preguntas sobre las que versa el llamado «proceso de participación ciudadana» presuponen un reconocimiento indirecto a la Comunidad de Cataluña de unas atribuciones que resultan contrarias a dichos preceptos constitucionales, tal y como examinamos en detalle en la STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 3, donde advertíamos con cita de la STC 31/2010, FJ 11, que «los ciudadanos de Cataluña no pueden confundirse con el pueblo soberano concebido como “la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fundamento de la Constitución y del Ordenamiento” (STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10)».

Hemos afirmado recientemente en la STC 31/2015 (FJ 6) que «el parecer de la ciudadanía sobre tales cuestiones ha de encauzarse a través de los procedimientos constitucionales de reforma», dado que, como hemos reiterado en varias ocasiones, cabe acudir a cuantas vías sean compatibles con el texto constitucional, ya que «[e]l planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales, y el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable (STC 103/2008, FJ 4)» [STC 42/2014, FJ 4 c)].

Por tanto, procede declarar que las actuaciones de la Generalitat de Cataluña preparatorias o vinculadas con la consulta convocada para el 9 de noviembre de 2014 son inconstitucionales en su totalidad, en cuanto viciadas de incompetencia, por no corresponder a la Comunidad Autónoma la convocatoria de consultas que versan sobre cuestiones que afectan al orden constituido y al fundamento mismo del orden constitucional.

5. Las consideraciones anteriores determinan que deban declararse inconstitucionales por infracción del art. 122 EAC las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre (y en los días sucesivos en los términos de la convocatoria), mediante un denominado «proceso de participación ciudadana», es decir, aquellas contenidas en la página web <http://www.participa2014.cat/es/index.html> y los actos y actuaciones de preparación, realizadas o procedentes, para la celebración de dicha consulta, así como cualquier otra actuación no formalizada jurídicamente, vinculada a la referida consulta. Una vez estimada íntegramente la impugnación por el motivo mencionado, no procede examinar el resto de motivos aducidos.

Antes de pronunciar nuestro fallo debemos concretar el alcance de la vulneración de competencias en que incurren las actuaciones impugnadas en este proceso. Las actuaciones impugnadas son actuaciones materiales que ya han agotado sus efectos. Por tanto, la pretensión del Gobierno ha de estimarse satisfecha mediante la declaración de infracción competencial en las actuaciones objeto de este proceso, en los términos que se vienen fundamentando y que se concretan en el consiguiente fallo. Ningún acto o situación reclama pronunciamiento de nulidad o de otra índole.

Finalmente, a propósito de la solicitud de levantamiento de la suspensión de las actuaciones impugnadas que ha formulado la Generalitat de Cataluña, no procede entrar

aquí a resolverla puesto que, una vez realizado el enjuiciamiento definitivo, «carece de sentido cualquier pronunciamiento sobre el levantamiento o el mantenimiento de su suspensión (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 6)» [STC 106/2014, FJ 9; en igual sentido, STC 134/2014, FJ 3].

FALLO

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

Ha decidido

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

Declarar que son inconstitucionales las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre 2014 (y en los días sucesivos en los términos de la convocatoria), mediante un denominado «proceso de participación ciudadana», contenidas en la página web <http://www.participa2014.cat/es/index.html> y los actos y actuaciones de preparación para la celebración de dicha consulta, así como cualquier otra actuación no formalizada jurídicamente, vinculada a la referida consulta.

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

Dada en Madrid, a once de junio de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.