

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1638-2017, promovido por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra la

disposición adicional 40 de la Ley de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2017 y las partidas presupuestarias “GO 01 D/227.0004/132. Procesos electorales y consultas populares”; “DD 01 D/227.0004/132. Procesos electorales y consultas populares” y “DD 01 D/227.00157132. Procesos electorales y participación ciudadana” de la citada Ley, identificadas en los artículos 4 y 9 de su texto articulado y en el programa 132 (Organización, gestión y seguimiento de procesos electorales, ORG. GES.SEG.PROC.ELEC.) del resumen del estado de gastos, que se manifiestan en los créditos correspondientes a este programa respecto del Departamento de Gobernación, Administraciones Públicas y Vivienda, dotado con 407.450 euros, y respecto de los gastos de diversos Departamentos, dotado con 5.800.1 euros, en la medida en que dichas partidas presupuestarias se destinen a dar cobertura financiera a los gastos de convocatoria del referéndum mencionado en la disposición adicional 40. Han comparecido y formulado alegaciones, el Gobierno de la Generalitat, representado por los Abogados de la Generalitat don Xavier Castrillo Gutiérrez y don Ramón Riu Fortuny, y el Parlamento de Cataluña, representado por los Letrados de la Cámara don Xavier Muro i Bas, don Antoni Bayona i Rocamora y don Fernando Domínguez García. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 31 de marzo de 2017, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional y las partidas presupuestarias mencionadas en el encabezamiento de esta Sentencia.

En el escrito se hizo expresa invocación de los artículos 161.2 CE y 30 LOTC, a los efectos de que se acordase la suspensión de la disposición adicional y las partidas presupuestarias impugnadas.

2. Los fundamentos de Derecho en los que se basa el recurso son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) El Abogado del Estado comienza por reproducir la disposición adicional 40, que resulta del siguiente tenor:

“Disposición adicional 40. Medidas en materia de organización y gestión del proceso referendario.

1. El Gobierno, dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017, debe habilitar las partidas para garantizar los recursos necesarios en materia de organización y gestión para hacer frente al proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña.

2. El Gobierno, dentro de las posibilidades presupuestarias, debe garantizar la dotación económica suficiente para hacer frente a las necesidades y los requerimientos que se deriven de la convocatoria del referéndum sobre el futuro político de Cataluña, acordado en el apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, con las condiciones establecidas en el dictamen 2/2017, de 2 de marzo, del Consejo de Garantías Estatutarias”.

La redacción de la disposición es el resultado de la aprobación de dos enmiendas contradictorias entre sí, pero que establecen el mandato imperativo al Gobierno de la Generalitat de financiar un proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña.

En su apartado primero se dispone, por un lado, la decisión de celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña; y, por otro, se ordena al Gobierno su financiación. Dado que está incluido en la Ley de presupuestos, este mandato debe entenderse directamente vinculado a los créditos presupuestarios previstos en la mencionada Ley, puesto que se concreta que se hará dentro de las disponibilidades presupuestarias para el ejercicio de 2017. Por otra parte, el apartado segundo persigue un objeto idéntico, aunque establece varios condicionamientos, sólo aparentes. En efecto, ordena al Gobierno de la Generalitat garantizar la dotación económica suficiente para hacer frente a las necesidades y los requerimientos que se deriven de la convocatoria del referéndum sobre el futuro político de Cataluña, pero matiza este mandato con una remisión al apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña; y a las condiciones del Dictamen 2/2017, de 2 de marzo, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña.

Es evidente que existe una contradicción entre ambos apartados. Pero como se desprende de los debates parlamentarios en los que se aprobaron las enmiendas que han dado redacción final a la disposición impugnada, uno y otro apartado prevén, de una parte, un referéndum sobre el futuro político del Cataluña; y, de otra, su financiación con los recursos de la Ley de presupuestos. Resulta difícilmente comprensible cómo ambos apartados podrán hipotéticamente ser ejecutados simultáneamente. En el caso del apartado primero, el mandato es claro y evidente; en el del apartado segundo, la convocatoria del referéndum aparece condicionada. Ambas opciones son inconstitucionales.

De otra parte, el Abogado del Estado advierte que las partidas presupuestarias recurridas son impugnadas en la medida en que se destinen a dar cobertura financiera a los gastos de convocatoria del referéndum. La Ley de presupuestos pretende “esconder”, como han declarado diferentes miembros del Gobierno de la Generalitat, las partidas consignadas a su celebración, pero es indudable que los dos apartados de la disposición adicional recurrida ordenan al Gobierno habilitar partidas presupuestarias para ello. Aunque la Ley de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, ha sido publicada en el Diario Oficial de la Generalitat, sin embargo no se encuentran disponibles, ni han sido remitidos al Ministerio de Hacienda y Función Pública, los estados numéricos detallados del presupuesto de la Generalitat, por lo que el Gobierno se ha visto obligado a identificar las partidas que presumiblemente van a utilizarse con este fin.

En definitiva, tanto la disposición adicional como las partidas presupuestarias impugnadas son el mecanismo presupuestario que trata de dar cobertura a un referéndum o proceso referendario.

b) El Abogado del Estado considera necesario constatar a continuación la especial relevancia constitucional del presente recurso, al trascender lo que constituye un proceso constitucional ordinario, dadas las enormes consecuencias constitucionales de la disposición y las partidas presupuestarias impugnadas. Es imprescindible situarlo en su contexto político y jurídico; es decir, en el marco del proceso secesionista iniciado por las instituciones catalanas.

En efecto, la actuación impugnada consiste en la celebración de un referéndum consultivo dirigido al pueblo de Cataluña mediante el que se pretende culminar el llamado proceso secesionista en Cataluña, pese a que el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que el derecho a decidir sólo puede ser válido en el marco y con el respeto a los procedimientos establecidos en el vigente orden constitucional. Se trata de una actuación frontal y conscientemente dirigida a vulnerar los principios que apuntalan nuestro ordenamiento constitucional. En definitiva, se trata de una actuación directamente ordenada a la celebración de un referéndum disponiendo para ello de recursos y medios financieros para facilitar su convocatoria y celebración.

Es un hecho notorio que desde la Generalitat se ha afirmado públicamente la voluntad decidida de celebrar un referéndum en 2017. En este sentido, el Abogado del Estado se refiere a diversas declaraciones del Presidente de la Generalitat, a notas de prensa oficiales relativas a sus discursos en actos institucionales y a las intervenciones de algunos diputados durante la tramitación parlamentaria de la Ley de presupuestos, que aporta como documentación adjunta a la demanda, algunas de las cuales reproduce.

A continuación, el Abogado del Estado alude a las actuaciones seguidas hasta la fecha por la Generalitat de Cataluña en el proceso de intento de secesión del Estado español, así como a los pronunciamientos dictados por este Tribunal, cuyo contenido reproduce en ocasiones parcialmente, en respuesta a los recursos e incidentes de ejecución interpuestos por el Gobierno de la Nación (STC 259/2015, de 2 de diciembre; AATC 141/2016, de 19 de julio; 170/2016, de 6 de octubre; y 24/2017, de 14 de febrero).

Pese a todos estos reiterados pronunciamientos del Tribunal Constitucional, el desarrollo del llamado proceso secesionista se manifiesta ahora en su fase culminante mediante la celebración en el presente año 2017 de un referéndum por la Generalitat. Se trata del “proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña” a que se refiere la disposición adicional impugnada. A ello se asocia la dotación de la financiación presupuestariamente suficiente con que poder asumir los gastos propios de su organización, siendo precisamente la citada disposición adicional, junto con las partidas

presupuestarias que pretenden servirle de cobertura, el instrumento jurídico para alcanzar dicho objetivo.

c) La disposición adicional 40, en conjunción con las partidas presupuestarias también impugnadas, constituyen, a juicio del Abogado del Estado, un ataque frontal al Estado de Derecho (art. 1.1 CE), a la soberanía nacional del pueblo español y a la indisoluble unidad de la nación española (arts. 1.2 y 2 CE). En este extremo el Abogado del Estado considera trasladables los razonamientos de la STC 259/2015, que sucintamente reproduce.

También vulneran el artículo 168 CE, al prever un referéndum secesionista prescindiendo de los procedimientos de reforma constitucional (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4). La única vía que permitiría una consulta de estas características, como es el proceso referendario contenido en los dos apartados de la disposición adicional impugnada, es la prevista en el citado precepto constitucional. Es a través de los procesos de reforma constitucional como ha de encauzarse la aspiración legítima en el marco constitucional, dirigida a conseguir que el poder constituyente revise y modifique la norma fundamental. Dicha revisión se puede solicitar o proponer por el Gobierno, el Congreso, el Senado y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (arts. 87.1 y 2 CE). Frente a ello no puede alegarse una supuesta legitimidad democrática del Parlamento de Cataluña opuesta a la legalidad constitucional en detrimento de ésta, pues “la legitimidad de cualquier actuación del poder público se basa en su conformidad con la Constitución, que tiene, precisamente, su fundamento en el principio democrático (art. 1.1 CE)”. De modo que, “la primacía incondicional de la Constitución es la garantía de la democracia tanto por su fuerza de legitimación y por su contenido, como por la previsión misma de procedimientos para su reforma” (STC 259/2015).

El Tribunal ha anulado entre los pronunciamientos de la Resolución I/XI los que hacen referencia a la apertura de un proceso constituyente no condicionado, o, como señala la STC 259/2015, a un proceso unilateral, en el que no se respeten las exigencias establecidas para la reforma de la Constitución.

d) Ahora se trata de culminar el proceso independentista o soberanista mediante la celebración de un referéndum en el año 2017. El primer paso para ello es la previsión de fondos para su celebración en la Ley de presupuestos.

No plantea ninguna duda, a juicio del Abogado del Estado, la inconstitucionalidad del apartado primero de la disposición adicional impugnada, ya que prevé, sin condicionamiento alguno, que “el Gobierno, dentro de las disponibilidades presupuestarias para el 2017, ha de habilitar las partidas para garantizar los recursos necesarios en materia de organización y gestión para hacer frente al proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña”. Este apartado está en abierta contradicción con los arts. 1.1 y 2, 2 y 168 CE.

El contenido del apartado segundo es básicamente el mismo, si bien incorpora unas matizaciones, que tampoco evitan su inconstitucionalidad. Este apartado parte de la convocatoria en el ejercicio de 2017 de la celebración de un referéndum, y es por ello inconstitucional. Se matiza, eso sí, que dicha convocatoria se ha de realizar en los términos de la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña y con las condiciones del Dictamen 2/2017, de 2 de marzo, del Consejo de Garantías Estatutarias.

En su momento no se impugnaron los números 10 a 12 del epígrafe I.1.2 de la Resolución 306/XI, a los que alude el apartado segundo de la disposición adicional recurrida, porque en el último párrafo se afirma que “el Parlamento de Cataluña acuerda impulsar las iniciativas políticas y parlamentarias necesarias ante el Estado español para hacer posible la celebración de un referéndum sobre la opinión de la ciudadanía de Cataluña en relación con el futuro político de Cataluña como nación”. Esta mención a las iniciativas políticas y parlamentarias podía fundamentar una interpretación conforme a la Constitución, en el sentido de que, sólo a través de los mecanismos de reforma constitucional y siempre que esta prosperase en los términos de la resolución, podría alcanzarse el resultado previsto. Sin embargo, no es posible una interpretación conforme a la Constitución del apartado segundo de la disposición adicional impugnada, ya que el Parlamento asume una competencia que en ningún caso puede ser suya, como es la convocatoria de un referéndum sobre el futuro político de Cataluña como nación. La asunción de esta competencia y la consiguiente previsión de financiación del

referéndum contravienen abiertamente la Constitución y por ello el citado apartado segundo merece el mismo reproche de inconstitucionalidad que el apartado primero.

Tampoco excluye su inconstitucionalidad la referencia al Dictamen del Consejo Consultivo de Garantías Estatutarias. Aunque no resulta razonable que una norma deba interpretarse conforme a un Dictamen, la falta de concreción de esta remisión conduce a la imposibilidad de interpretar qué quiere decir la norma con ella, teniendo en cuenta además que se elaboró sobre una disposición adicional del proyecto de Ley de presupuestos (31^a), que tenía un contenido distinto a la ahora controvertida. En todo caso, la lectura del Dictamen conduce a la misma conclusión: la previsión legal contiene una habilitación de gasto al Gobierno para hacer frente a un proceso referendario, lo que remite a la figura de los referendos (arts. 92 y 149.1.34 CE y 122 EAC).

Parece que este apartado segundo pretende encauzar un referéndum sometido a la autorización del Estado. Sin embargo, un referéndum de estas características implica un poder de disposición sobre una cuestión fundamental resuelta en el proceso constituyente, la unidad de España (arts. 1.2 y 2 CE) y, por lo tanto, por la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, que resulta sustraída al poder constituido por afectar al fundamento mismo del orden constitucional. La titularidad de la soberanía nacional corresponde exclusivamente al pueblo español. En consecuencia, en la hipótesis de que el referéndum pudiera convocarse, la consulta debería ser formulada al pueblo español en su conjunto, no sólo al pueblo catalán. Ahora bien, incluso en esta hipótesis, la consulta sobre la separación de Cataluña de España afecta al fundamento mismo de la Constitución; esto es, la unidad de la Nación española, por lo que el parecer de los ciudadanos sobre tales cuestiones ha de encauzarse a través de los procedimientos de reforma constitucional.

En definitiva, la cuestión no puede plantearse porque está fuera de la disposición del convocante (y del Estado en cuanto debe autorizar la consulta -art. 149.1.32 CE-), como poder constituido, la materia misma objeto de consulta; es decir, la ruptura de la unidad de Estado. A esta misma conclusión han llegado el Consejo de Estado en su dictamen y el Secretario General y el Letrado Mayor del Parlamento de Cataluña en su

informe, al que se dio lectura en la sesión parlamentaria en la que se aprobó la disposición adicional impugnada.

e) Esta disposición vulnera además, según el Abogado del Estado, el sistema constitucional de reparto competencial (arts. 92, 134 y 149.32 CE) y el bloque de constitucionalidad (art. 212 EAC), así como la doctrina constitucional sobre los límites del poder de gasto de los Parlamentos autonómicos.

La LOFCA establece, en términos similares a lo que dispone el art. 134 CE para los presupuestos generales del Estado, que los presupuestos de las Comunidades Autónomas “incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los Organismos y Entidades integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades”. En la misma línea, el art. 212 EAC dispone que “[E]l presupuesto de la Generalitat tiene carácter anual, es único e incluye todos los gastos y todos los ingresos de la Generalitat, así como los de los organismos, instituciones y empresas que dependan de la misma. Corresponde al Gobierno elaborar y ejecutar el Presupuesto, y al Parlamento examinarlo, enmendarlo, aprobarlo y controlarlo”. Existe, por lo tanto, una identidad sustancial entre estas normas, ya que no hacen otra cosa que recoger una serie de principios consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario (STC 3/2003, de 16 de enero).

Resulta evidente que dado que las leyes de presupuestos tienen un contenido temporal y materialmente acotado no pueden regular aspectos materiales del ordenamiento jurídico sobre los que el poder legislativo carece de competencias. En este sentido, este Tribunal ha dictado numerosa jurisprudencia relativa a la potestad subvencional, en la que ha venido insistiendo en que el poder de gasto es siempre un poder instrumental que se ejerce “dentro” y no “al margen” del orden de competencias y de los límites que la Constitución establece. Lo mismo se puede decir respecto al poder de gasto de las Comunidades Autónomas con cargo a su propio presupuesto (SSTC 39/1982, de 30 de junio, FJ 5; y 14/1989, de 26 de enero, FJ 2), como consecuencia de la vinculación de su autonomía financiera “al desarrollo y ejecución de las competencias

que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyen las Leyes y sus respectivos Estatutos” (arts. 156.1 CE y 1.1 LOFCA).

El Tribunal Constitucional desde los años ochenta ha venido insistiendo en la necesaria relación entre las previsiones de gasto presupuestario de las instituciones y administraciones públicas y las competencias que el ordenamiento jurídico les otorga. Por ello, la programación y ejecución de los gastos ha de mantener una conexión clara con el correspondiente título competencial específico o genérico (STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4). En consecuencia, tanto las leyes de presupuestos generales del Estado como las de los presupuestos de las Comunidades Autónomas han de reflejar y ajustarse al orden de distribución constitucional y estatutario vigente en el periodo de aplicación de las normas presupuestarias en cuestión.

Pues bien, a la inconstitucionalidad material de la disposición adicional 40 ha de añadirse que establece una habilitación de gasto para la posible realización de un proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña, cuando la Generalitat no ostenta otra competencia en materia de consultas referendarias que la iniciativa de solicitar al Estado la autorización para su convocatoria. En efecto, el régimen jurídico del referéndum está sujeto a reserva de ley orgánica derivada de dos exigencias constitucionales, una genérica, vinculada al desarrollo de los derechos fundamentales (art. 23.1, en relación con el art. 81.1 CE), y otra específica, asociada a la institución del referéndum (art. 92.3 CE). Por otra parte, la Constitución atribuye al Estado como competencia exclusiva la “autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum” (art. 149.1.32 CE), competencia que “no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esta institución, esto es, a su establecimiento y regulación” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69).

La Generalitat ha asumido 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 CE” (art. 122

EAC). El alcance de este título competencial ha sido circunscrito por el Tribunal Constitucional a las consultas no referendarias, sujeto a determinados límites: en primer lugar, queda fuera de la competencia autonómica formular consultas, aun no referendarias, que incidan sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente, y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos; en según término, el objeto de las consultas populares tampoco puede desbordar el ámbito de las competencias autonómicas y locales (STC 31/2010, FJ 69).

La potestad de gasto público con cargo a los presupuestos no puede erigirse en núcleo que absorba competencias de las que se carece, ni tiene otra justificación que la de ser aplicada a actividades en las que, en razón de la materia, la Administración, sea estatal o autonómica, ostente competencias (STC 30/1982, de 30 de junio). De este modo no se pueden prever, ni siquiera de forma condicional o potencial, disposiciones normativas en relación a un ámbito de competencias o facultades que no le son propias. En este sentido, se ha pronunciado el Consejo de Garantías Estatutarias en el Dictamen 2/2017, de 2 de marzo, elaborado en relación con la disposición adicional 31 del proyecto de Ley de presupuestos para 2017.

f) En la demanda se argumenta a continuación sobre la inconstitucionalidad de las partidas presupuestarias impugnadas. El Abogado del Estado sostiene al respecto que no sólo el articulado de las leyes de presupuestos, sino también los estados de ingresos y gastos pueden ser objeto idóneo de un recurso de inconstitucionalidad (STC 96/2016, de 12 de mayo), por lo que no existe dificultad procesal alguna para la impugnación de aquellas partidas.

Frente a hipotéticas alegaciones de contrario de que, sólo cuando se desarrollen las normas y los actos de aplicación que concreten el objeto, las condiciones y la finalidad de los programas presupuestarios correspondientes, se podrá apreciar si éstos se adecuan o no al orden competencial (SSTC 63/1986, de 20 de julio, FJ 6; 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 8; 13/1992, de 6 de febrero, FJ 5; 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; y 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4), el Abogado del Estado considera que estos argumentos no son de aplicación en este caso, en el contexto en que se aprueba la Ley de presupuestos de la Generalitat. Reitera al respecto la explícita voluntad de

“esconder” la financiación del referéndum por parte de las autoridades catalanas, lo que constituye un hecho notorio, y, en consecuencia, la traducción que ello ha de merecer en el enjuiciamiento de estas partidas. El mecanismo al que ha recurrido el legislador catalán es evidente: se prevén unas partidas presupuestarias, en apariencia irreprochables constitucionalmente, que “escondan” la financiación del referéndum. Pero lo relevante es que el tenor de la disposición adicional 40 resulta coherente con el propósito declarado por los actuales responsables del Gobierno de la Generalitat de Cataluña y por algunos diputados que han intervenido en el debate parlamentario de celebrar un referéndum secesionista en 2017 y con la previsión de los fondos presupuestarios necesarios a tal efecto. Por tanto, no se trata de una impugnación preventiva. Resultaría absurdo ignorar, ante esta fraudulenta actuación, que las partidas presupuestarias permiten dar cobertura y se dotan con la amplitud necesaria para servir a la finalidad pretendida y públicamente reiterada: la celebración de un referéndum independentista en 2017. No es en absoluto ilógico inferir que desde la tramitación misma del proyecto, la Ley de presupuestos se ha aprobado teniendo presente en todo momento tal finalidad. Resulta contrario a la lógica considerar que la disposición adicional impugnada se incluyó sin recoger las partidas presupuestarias para poder darle cumplimiento.

De modo que si se concluye en la inconstitucionalidad de la citada disposición adicional, carece de toda lógica considerar que las partidas presupuestarias adjetivas de la misma no resultan afectadas por tal inconstitucionalidad, porque no tienen otra finalidad que la celebración del referéndum. Su impugnación se limita a su vinculación con la disposición adicional 40, de forma que no se cuestiona, por el contrario, la utilización de dichas partidas con fines distintos a la organización y financiación de un referéndum, habida cuenta de la competencia de la Comunidad Autónoma para la celebración de procesos electorales.

La meritada disposición adicional, que es clave para habilitar la financiación del referéndum sobre el futuro político de Cataluña, necesita de una dotación específica dentro de los presupuestos de la Comunidad Autónoma para poder ser eficaz y llevada a la práctica. Esa previsión presupuestaria específica son las partidas impugnadas, a las que se alude nominalmente en el propio texto de aquella disposición adicional en su

apartado primero, y bajo la denominación de “dotación económica suficiente” en su apartado segundo.

Resultaría además contradictorio, que la Ley de presupuestos contuviese un mandato que no se pudiese cumplir por no haber dotado de medios suficientes al Gobierno de la Generalitat para su ejecución. Es por ello que deben existir, dentro de las partidas presupuestarias incluidas en la ley, alguna o algunas a las que pueda acudir el Gobierno para financiar los gastos de ese referéndum sobre el futuro político del Cataluña que el propio Parlamento y el Gobierno de la Generalitat saben que no pueden realizar dentro del marco constitucional.

Pues bien, dentro de los presupuestos de 2017 existen tres partidas presupuestarias, las impugnadas, destinadas según su propia denominación a la financiación de procesos electorales o consultas populares. Es lógico inferir, faltando una partida presupuestaria específica para el aludido referéndum, que estas partidas sean precisamente los créditos, sin perjuicio de la existencia de cualesquiera otros, que vayan finalmente a utilizarse con dicho fin. Así pues, una interpretación en su conjunto de la Ley de presupuestos para 2017, atendiendo a la redacción de su disposición adicional 40 y a la propia denominación de las partidas presupuestarias impugnadas, lleva a inferir que éstas sean el único o más probable recurso presupuestario al que el Gobierno, ejecutando el mandato de dicha disposición adicional, pueda acudir.

El mecanismo por tanto diseñado por el legislador autonómico, abiertamente fraudulento, consiste en ordenar al Gobierno de la Generalitat a que habilite estas tres partidas presupuestarias, destinadas en principio a financiar los gastos de organización de procedimientos electorales o consultas populares legales, para cuya convocatoria la Generalitat es competente, en orden a la financiación de un referéndum para cuya convocatoria -y por tanto financiación- carece de competencia, además de ser inconstitucional.

No puede desconocerse que al tiempo del uso directo de estas tres partidas presupuestarias impugnadas, el Gobierno de la Generalitat puede intentar acudir a forzar también otros mecanismos presupuestarios, tales como la modificación de créditos

presupuestarios de las propias partidas impugnadas (art. 6), las transferencias de créditos (art. 7) y las ampliaciones de créditos. En este sentido, el Abogado del Estado observa que precisamente han sido calificadas de ampliables las tres partidas presupuestarias impugnadas [art. 9.2 c) y h) y 3], así como advierte que el artículo 9.4 permite en última instancia, si no es posible acudir a otros créditos presupuestarios, realizar ampliaciones de crédito con cargo al Fondo de Contingencia. Y, por su parte, el artículo 4, segundo inciso, dispone que los créditos autorizados en las partidas impugnadas “Procesos electorales y consultas populares; y dictámenes” y 227.0015, “Procesos de participación ciudadana” vinculan por servicio, programa y aplicación.

El Abogado del Estado concluye la demanda solicitando de este Tribunal la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad y que, previos los trámites legales, dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y la nulidad de la disposición adicional y de las partidas presupuestarias impugnadas.

Mediante un primer otrosí, interesa que, habiéndose invocado el art. 161.2 CE, se declare en suspenso, desde la fecha de interposición del recurso, la vigencia y aplicación de la disposición adicional y de las partidas presupuestarias recurridas, si bien, respecto de estas últimas, en la medida en que se destinen a dar cobertura financiera a los gastos de convocatoria del referéndum a que se refiere aquella disposición adicional.

Mediante un segundo otrosí, solicita que en la providencia en la que se decrete la suspensión interesada se acuerde, al amparo del artículo 87.1 LOTC, que se le notifique personalmente al Presidente de la Generalitat de Cataluña, D. Carles Puigdemont i Casamajó; a cada uno de los miembros del Consejo de Gobierno de la Generalitat; Vicepresidente y Consejero de Economía y Hacienda, D. Oriol Junqueras i Vies; Consejera de la Presidencia, D.^a Neus Munté i Fernández; Consejero de Asuntos Internacionales, Relaciones Institucionales y Transparencia, D. Raúl Romeva i Rueda; Consejera de Enseñanza, D.^a Meritxell Ruiz i Isern; Consejero de Territorio y Sostenibilidad, D. Josep Rull i Andreu; Consejera de Gobernación, Administraciones Públicas y Vivienda, D.^a Meritxell Borràs i Solé; Consejero de Salud, D. Antoni Comín i Oliveres; Consejera de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia, D.^a Dolors Bassa i Coll;

Consejero de Interior, D. Jordi Jané i Guasch; Consejero de Cultura, D. Santi Vila i Vicente; Consejero de Empresa y Conocimiento, D. Jordi Baiget i Cantons; Consejero de Justicia, D. Carles Mundó i Blanch; y Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, D^a. Meritxell Serret i Aleu. Igualmente, que se notifique la providencia de suspensión a D. Joan Vidal de Ciurana, Secretario del Govern; D. Josep María Jové i Lladó, Secretario general de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda; D^a. Rosa Vidal Planella, Interventora General de la Generalitat de Cataluña; y a D^a Mercé Corretja i Torrens, Directora de Contratación Pública de la Generalitat de Cataluña; así como a D^a Anna Tarrach i Colls, Directora General de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña.

Asimismo se solicita que, en dicha notificación, se advierta a todos ellos de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada. En particular, que se abstengan de iniciar, tramitar, informar o dictar acuerdo alguno de disposición de las partidas presupuestarias impugnadas, o de cualesquiera otras, incluido el Fondo de Contingencia, con el fin de financiar cualquier gasto derivado de la preparación, gestión y celebración del proceso referendario o del referéndum a que se refiere la disposición adicional impugnada; especialmente de licitar, ejecutar o fiscalizar contratos administrativos licitados por la Generalidad instrumentales para la preparación del referéndum; o de iniciar, tramitar, informar o dictar acuerdo alguno de ampliación, modificación o transferencia de las partidas presupuestarias impugnadas o de cualesquiera otras partidas presupuestarias o del Fondo de Contingencia con el aludido fin, así como de cualquier otro mecanismo presupuestario, incluidas las modificaciones de estructuras presupuestarias previstas en la Disposición Final Segunda de la Ley impugnada dirigidos a tal finalidad, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de desobediencia de dicho requerimiento.

3. El Pleno de Tribunal Constitucional, por providencia de 4 de abril de 2017, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes; y tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo

161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce, desde la fecha de interposición del recurso -31 de marzo de 2017- para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, la suspensión de la vigencia y aplicación de la disposición adicional y de las partidas presupuestarias impugnadas, en la medida, respecto de estas últimas, en que dichas partidas se destinen a dar cobertura financiera a los gastos de convocatoria del referéndum a que se refiere la precitada disposición adicional.

Asimismo, de conformidad con el art. 87.1 LOTC, sin perjuicio de la obligación que dicho precepto impone a todos los poderes públicos de cumplir las resoluciones de este Tribunal, se acordó notificar personalmente la presente resolución al Presidente de la Generalitat de Cataluña, D. Carles Puigdemont i Casamajó; a cada uno de los miembros del Consejo de Gobierno de la Generalitat; Vicepresidente y Consejero de Economía y Hacienda, D. Oriol Junqueras i Vies; Consejera de la Presidencia, D.^a Neus Munté i Fernández; Consejero de Asuntos y Relaciones Institucionales y Exteriores y Transparencia, D. Raúl Romeva i Rueda; Consejera de Enseñanza, D.^a Meritxell Ruiz i Isern; Consejero de Territorio y Sostenibilidad, D. Josep Rull i Andreu; Consejera de Gobernación, Administraciones Públicas y Vivienda, D.^a Meritxell Borràs i Solé; Consejero de Salud, D. Antoni Comín i Oliveres; Consejera de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia, D.^a Dolors Bassa i Coll; Consejero de Interior, D. Jordi Jané i Guasch; Consejero de Cultura, D. Santi Vila i Vicente; Consejero de Empresa y Conocimiento, D. Jordi Baiget i Cantons; Consejero de Justicia, D. Carles Mundó i Blanch; y Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, D.^a Meritxell Serret i Aleu. Igualmente, que se notificase la providencia de suspensión a D. Joan Vidal de Ciurana, Secretario del Govern; D. Josep María Jové i Lladó, Secretario general de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda; D.^a Rosa Vidal Planella, Interventora General de la Generalitat de Cataluña; y a D.^a Mercé Corretja i Torrens, Directora de Contratación Pública de la Generalitat de Cataluña; así como a D.^a Anna Tarrach i Colls, Directora General de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña.

Se les advirtió a todos ellos de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que pudiera suponer ignorar o eludir la suspensión acordada. En particular, de que se abstuvieran de iniciar, tramitar, informar o dictar acuerdo alguno de disposición de las

partidas presupuestarias impugnadas, o de cualesquiera otras, incluido el Fondo de Contingencia, adoptadas de conformidad con la disposición adicional 40, con el fin de financiar cualquier gasto derivado de la preparación, gestión y celebración del proceso referendario o del referéndum a que se refiere la disposición adicional impugnada; especialmente de licitar, ejecutar o fiscalizar contratos administrativos licitados por la Generalidad instrumentales para la preparación del referéndum; o de iniciar, tramitar, informar o dictar acuerdo alguno de ampliación, modificación o transferencia de las partidas presupuestarias impugnadas o de cualesquiera otras partidas presupuestarias o del Fondo de Contingencia, así como, en general, cualquier otra medida presupuestaria acordada con el aludido fin, con la cobertura del precepto de la ley impugnada, incluidas las modificaciones de estructuras presupuestarias previstas en la disposición final segunda de la Ley impugnada dirigidos a tal finalidad, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de no atender este requerimiento.

De conformidad con el art. 87.2 LOTC, se acordó recabar el auxilio jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña para realizar las notificaciones, requerimientos y apercibimientos acordados.

Y, en fin, se ordenó la publicación de la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya”.

4. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 20 de abril de 2017, comunicó el Acuerdo de la Mesa, adoptado en sesión de 18 de abril de 2017, de dar por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Los Abogados de la Generalitat de Cataluña, mediante escrito registrado en fecha 26 de abril de 2017, se personaron en representación y defensa de su Gobierno y formularon las alegaciones que, en lo sustancial, a continuación se resumen.

a) Comienzan por dedicar un extenso apartado al objeto y contexto del recurso de inconstitucionalidad, en relación con la función jurisdiccional de este Tribunal.

El contexto de esta controversia es, a su juicio, de una extraordinaria relevancia política, aspecto éste que no puede ser objeto de enjuiciamiento por parte del Tribunal, cuya función ha de circunscribirse a contrastar los concretos mandatos impugnados con la Constitución. El Tribunal no debe dejarse confundir por la resonancia mediática que precede a esta causa, debiendo discernir claramente entre el objeto y el contexto de la impugnación.

Es necesario dejar abierta la vía del dialogo al proceso político que desde el 10 de julio de 2010 se vive en Cataluña, fecha en la que se celebró una manifestación bajo el lema “Somos una nación. Nosotros decidimos”, en respuesta a la STC 31/2010, de 28 de junio. Posteriormente este proceso político ha tenido un seguimiento masivo que ha dado lugar a algunas de las más concurridas concentraciones y manifestaciones políticas que han tenido lugar en Europa.

El 16 de enero de 2014, el Parlamento de Cataluña aprobó la Resolución 479/X, por la que se acordó presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la proposición de ley orgánica de delegación a la Generalitat de Cataluña de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña, cuya toma en consideración fue rechazada por el Pleno del Congreso de los Diputados en la sesión celebrada el 8 de abril de 2014.

A lo largo de ese mismo año, 920 entidades locales de Cataluña adoptaron acuerdos de apoyo a la convocatoria de una consulta el 9 de noviembre de 2014 sobre el futuro político de Cataluña. El Tribunal Constitucional suspendió, tras su impugnación, la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, así como el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña. El 9 de noviembre de 2014 tuvo lugar un proceso participativo, a modo de consulta popular sobre la independencia de Cataluña, en el que participaron 2.344.828 ciudadanos, de los cuales el 80,91% respondieron afirmativamente a las preguntas: “¿Quiere que Cataluña sea un Estado?” y “¿Quiere que ese Estado sea independiente?”. El Estado impugnó por diversas vías las normas

jurídicas y las actuaciones que se habían preparado inicialmente en relación con el proceso participativo, y emprendió acciones penales contra el entonces Presidente de la Generalitat y tres miembros de su Gobierno.

A su vez, el Parlamento de Cataluña ha tramitado diversas iniciativas y adoptado distintas Resoluciones (Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013; Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015; Resolución 5/XI, de 20 de enero de 2016; Resolución 263/XI, de 27 de julio de 2016; y Resolución 306/XI, de 6 de octubre de 2016), objeto todas ellas de impugnaciones directas o de incidentes de ejecución por parte del Estado, que asimismo ha llegado a emprender diversas acciones en vía penal contra la Presidenta y miembros de la Mesa del Parlamento.

Todo ello no es más que el reflejo de la voluntad de una gran parte de la población de Cataluña, que viene considerando que la solución de este proceso político pasa necesariamente por la celebración de una consulta referendaria sobre el futuro político de Cataluña. Sin embargo, la respuesta que este conjunto de acciones, normas legales, resoluciones parlamentarias y actuaciones administrativas ha obtenido por parte del Estado han sido fundamentalmente por vía jurisdiccional y también legislativa. Por vía jurisdiccional mediante su sistemática impugnación, que ha dado lugar a diversas resoluciones de este Tribunal (SSTC 42/2014, de 25 de marzo; 259/2015, de 2 de diciembre; AATC 141/2016, de 19 de julio; 170/2016, de 6 de octubre; y 24/2017, de 14 de febrero). Por vía legislativa, mediante la aprobación de la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho.

El Tribunal desde las SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, y 31/2010, de 28 de junio (FJ 69) ha mantenido una interpretación extremadamente restrictiva del marco constitucional y estatutario en el que podría reconocerse la posibilidad de celebración de una consulta referendaria en Cataluña, confirmada en las SSTC 31 y 32/2015, de 25 de febrero, y 138/2015, de 11 de julio. El Tribunal podría haber realizado una distinta interpretación y aplicación del marco constitucional y estatutario de las consultas y los referéndums, habilitando así un espacio más amplio en el que puedan desarrollarse y en

el que puedan alcanzarse fórmulas acordadas con el Estado para la celebración de algún tipo de consulta sobre el futuro político de Cataluña, pues el vigente marco constitucional permite por vía interpretativa reconducir y mutar su significado para adaptar sus mandatos, acompasándolos a la constante evolución social y a los cambios ideológicos que el implacable discurrir de los tiempos demanda.

En el contexto socio-político actual, una Constitución basada en el principio democrático no puede dejar sin cauce de expresión a más de un 73% de los ciudadanos de Cataluña, que reclaman poder manifestar su criterio sobre el futuro político en un procedimiento de consulta formal y con todas las garantías. La proyección del principio democrático sobre la realidad contemporánea obliga a dar a los referéndums, consultas populares y otros instrumentos de participación política directa una función efectiva de encauzar la expresión de los grupos sociales significativos de aquellas aspiraciones que no se sienten adecuadamente representadas en las instituciones. Se trataría, en definitiva, de un ejercicio formalizado de las libertades ideológicas y de expresión, que en modo alguno resultan ajenas al elenco de valores, principios y derechos fundamentales en los que se funda la Constitución (SSTEDH, de 2 de octubre de 2001 - caso *Stankov y United Macedonian Organisation Ilinden contra Bulgaria*-, § 97; y de 20 de octubre de 2005 -caso *Organización Macedonina Unida Ilinden-Pirin y otros contra Bulgaria*- § 61).

En otros sistemas constitucionales comparables con el nuestro, como Canadá y Reino Unido, se ha ofrecido a los ciudadanos de Quebec y de Escocia la posibilidad de celebrar referéndums sobre sus respectivas aspiraciones políticas de constituirse en estados independientes. El Tribunal Supremo de Canadá, en su Decisión de 20 de agosto de 1988, puso de relieve la necesaria interacción, en una sociedad libre y democrática, entre la primacía del derecho y el principio democrático, y apeló a la libre expresión de las ideas en el debate público (párrafos 67 a 69). Si en estos sistemas se ha aceptado la celebración de consultas referendarias, en nuestro sistema constitucional, difícilmente puede existir un obstáculo inamovible que impida formalizar el debate público hoy existente en Cataluña, mediante algún tipo de consulta popular, permitiendo establecer así con certezas y garantías la voluntad política de los ciudadanos.

A pesar de la doctrina de este Tribunal en las SSTC 103/2008 y 31, 32 y 138/2015, los Abogados de la Generalitat entienden que una consulta referendaria sobre el futuro político de Cataluña podría celebrarse sin vulnerar la Constitución. No parece coherente, de acuerdo con la pretensión de establecer una democracia avanzada (Preámbulo CE), con el deber de los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida pública (art. 9.2 CE) y con el derecho de participación política (art. 23.1 CE), seguir deduciendo del art. 92 CE una implícita exclusión de otros modos de consulta referendaria, simplemente por el hecho de no estar expresamente previstos en la Constitución. Tampoco parece lógico ni necesario extender el alcance de la competencia estatal *ex* art. 149.1.32 CE hasta el punto de excluir toda competencia autonómica en la regulación de esas consultas populares. No es adecuado seguir invocando una determinada interpretación originaria de la Constitución para impedir la realización de consultas referendarias de ámbito autonómico, máxime cuando el texto constitucional las contempla expresamente para el conjunto del Estado, para el acceso a la autonomía (art. 151 CE) y para aprobar los Estatutos de Autonomía y sus reformas (arts. 151 y 152 CE). En fin, no resulta necesariamente del título X CE que, antes de emprender los procedimientos de reforma constitucional, no puedan celebrarse consultas referendarias en las que los sujetos titulares de la iniciativa de reforma conozcan la expresión directa del criterio ciudadano sobre alguna de las cuestiones que puedan posteriormente motivar la puesta en marcha del procedimiento de reforma constitucional.

En otras palabras, la Constitución no contiene una prohibición explícita de celebrar consultas populares sobre cuestiones que, caso de quererse introducir en el ordenamiento jurídico, requieran cambios constitucionales. En este sentido, los Abogados de la Generalitat de Cataluña traen a colación el preámbulo del Real Decreto 5/2005, de 14 de enero, por el que se sometió a referéndum consultivo la decisión política de ratificar el Tratado por el que se quiso establecer una Constitución para Europa. Además, si bien en nuestro Estado han sido escasas tanto las reformas constitucionales como la celebración de referéndums, en muchos países de nuestro entorno ambos procedimientos se han seguido con mayor frecuencia, e incluso a menudo las reformas constitucionales han estado precedidas por la celebración de referéndums consultivos sobre cuestiones relacionadas con el objeto de las reformas.

En definitiva, otras interpretaciones de la Constitución son también posibles y pueden permitir la realización de una consulta referendaria en el territorio de Cataluña con carácter previo a la eventual iniciativa de un procedimiento de reforma constitucional. De modo que en un contexto como el actual, con un significado tan marcado y vinculado a las aspiraciones políticas de tan elevada proporción de la población de Cataluña, el Tribunal no puede eludir la debida contextualización de la normativa impugnada y ha de prestar una especial atención a la hora de determinar en ese contexto cual es el objeto concreto del proceso. Este especial contexto social es el que ha de llevar hoy al Tribunal a ser especialmente deferente con las instituciones y los distintos actores políticos para no convertir la jurisdicción constitucional en el instrumento de una concreta opción política, ni convertirse en la prolongación institucional ni en la caja de resonancia donde se manifieste la pura confrontación política. Ni siquiera la garantía de la supremacía de la Constitución habilita al Tribunal para transformar su función de intérprete último y supremo del texto constitucional, en la de intérprete único y eterno, que excluya a los demás actores de la comunidad abierta de intérpretes constitucionales, cerrando el camino a sus imprescindibles aportaciones para la necesaria adecuación del marco constitucional a las nuevas realidades sociales.

En este caso, el ejercicio razonable y proporcionado de esa función jurisdiccional ha de conducir necesariamente al Tribunal a no anular preventivamente aquello que, en su caso, la negociación política actualmente abierta pueda instrumentar para encauzar la voluntad expresada tan mayoritariamente por el pueblo de Cataluña. En consecuencia, el Tribunal no debería cerrar antes de tiempo las puertas a los posibles cauces extraprocerales de solución de este conflicto y reconocer a los actores de la política el espacio necesario para que puedan desenvolverse y, para ello, puede hacer una nueva lectura de la Constitución, en la que puedan tener acogida fórmulas de consulta referendaria como la reclamada por una elevada proporción de la población de Cataluña.

b) Los Abogados del Gobierno de la Generalitat alegan a continuación sobre el carácter preventivo de la impugnación de la disposición adicional recurrida. Sostienen al respecto que en modo alguno cabe aceptar que su apartado primero se refiera a la

celebración de un referéndum “sin la autorización previa del Gobierno de la Nación”, como se afirma en la demanda en una interpretación tendenciosa y abusiva en contra de los más elementales y habituales criterios sobre la interpretación de textos jurídicos, que hacen prevalecer el contenido textual y literal de los términos utilizados por el legislador por encima de las finalidades y objetivos que no aparecen explícitamente incorporados al texto legal definitivamente publicado. Tampoco cabe aceptar la interpretación que el Abogado del Estado hace sobre las condiciones a las que se refiere el apartado segundo de aquella disposición adicional, que califica de “aparentes”. Por el contrario, nada hay que pueda conducir a entender que ambas condiciones -la referencia al apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña y a las condiciones del Dictamen 2/2017, de 2 de marzo, de Consejo de Garantías Estatutarias- no deban resultar reales y efectivas en su futura aplicación por el Gobierno de la Generalitat.

Partiendo del principio favorable a aceptar y primar la coherencia del legislador en su labor, no cabe apreciar contradicción alguna entre los dos apartados de la disposición impugnada. Más allá de la corrección técnica en su redacción, lo cierto es que nos hallamos ante una formulación dual. En efecto, el Parlamento ha optado por recoger en esta disposición dos vías eventualmente posibles y no contradictorias entre sí que puedan conducir a un mismo resultado: la celebración de un proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña. Lo que ambos apartados ordenan es lo mismo; esto es, que el Gobierno de la Generalitat habilite las partidas presupuestarias correspondientes. La fórmula utilizada en el apartado primero resulta manifiestamente abierta, mientras que la utilizada en el apartado segundo añade unas referencias que orientan la consulta en un sentido más determinado. Pero de ahí no cabe deducir que exista contradicción *ab initio* entre ambas fórmulas. Es más, cabe indicar que en ambos supuestos la celebración del referéndum que se preconiza lo es en términos que muestran una elevada dosis de generalidad e indeterminación, como consecuencia de la apertura con que, hasta el momento presente, se mantiene el proceso negociador auspiciado al respecto.

El sentido de esta doble formulación en la disposición impugnada responde a que el Parlamento catalán ha optado por efectuar la habilitación al Gobierno relativa a la

disposición de las partidas presupuestarias vinculadas a la celebración de una consulta referendaria dejando abiertas todas las posibilidades, contemplando, en principio, la validez de cualquier escenario que pueda producirse; esto es, sin indicación alguna que pueda significar limitación o condicionante para el buen resultado de un proceso negociador entre el Estado y la Generalitat, que en la actualidad permanece abierto y que no debería cerrarse unilateralmente.

La disposición plasma la voluntad del Parlamento catalán de mantener una postura abierta a cualquiera de las soluciones que pudieran significar dar algún tipo de respuesta a las aspiraciones de la sociedad catalana en un eventual acuerdo negociado, sin comprometer el sentido de la misma. Voluntad que se recoge en el apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI, al que se refiere el apartado segundo de aquella disposición, y las condiciones establecidas en el Dictamen 2/2017, del Consejo de Garantías Estatutarias, al que también remite dicho apartado, que conduce a entender que una consulta referendaria en la que participase el pueblo de Cataluña podía ser factible en determinadas circunstancias. En consecuencia, su simple mención en la Ley de presupuestos no puede merecer el reproche de inconstitucionalidad que se le atribuye, sino que debe estarse a lo que efectivamente suceda en el futuro en orden a la eventual aplicación de la disposición legal recurrida.

Por lo tanto, su impugnación resulta inequívocamente de carácter preventivo, por cuanto su contenido textual no responde a lo que se le atribuye. El recurso interpuesto contra ella más bien responde a la pretensión del Gobierno estatal, de que el Tribunal cierre con argumentos jurídicos el camino hacia cualquier eventual resultado positivo en el necesario proceso negociador de carácter político, que sigue todavía propugnándose desde Cataluña.

No tiene sentido cerrar preventivamente el paso a la senda de una negociación política que, aun cargada de dificultades, viene siendo propugnada reiteradamente por tantos actores políticos, como camino para llegar a un acuerdo satisfactorio. De este modo la asumida ambigüedad del texto legal no debe ser entendida como fruto de un oscurantismo que intenta esconder la previsible inconstitucionalidad de cualquier tipo de consulta que pudiera acordarse, sino como expresión contenida de que, pese a la

innegable existencia de posiciones dispares que dificultan el logro del oportuno acuerdo, el Parlamento catalán no da la cuestión por cerrada, sino que expresa su voluntad de que el acuerdo pueda llegar a obtenerse de alguna manera.

En este sentido, los Abogados de la Generalitat señalan que nada establece la disposición adicional impugnada en cuanto a las características, momento o contenido del referéndum, limitándose a lo que es más propio de una ley presupuestaria; esto es, dentro de la autorización de gastos, a habilitar la dotación económica para poder atender a aquellos a que pudiera dar lugar una consulta referendaria. El contenido de la disposición se desarrolla en el plano estrictamente propio de las leyes presupuestarias (STC 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4), de manera que ninguna objeción puede formularse desde esta perspectiva, ya que responde perfectamente al eventual contenido de tal instrumento presupuestario. En consecuencia, la objeción a su constitucionalidad basada en el apriorismo de que, en cualquier caso, la realización de la modalidad de referéndum que eventualmente se llegara a convocar sería inconstitucional resulta de carácter prematuro e infundado.

De acuerdo con una consolidada jurisprudencia constitucional, no es legítima la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales, o interpretativas que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden constitucional (SSTC 67/1983, de 18 de agosto, FJ 3; hasta la reciente 184/2016, de 3 de noviembre, FJ 2). Con base en esta doctrina, la disposición adicional impugnada en sí misma considerada, al margen de otras valoraciones de marcada intencionalidad política, presenta un evidente carácter preventivo, pues presupone, en general, una interpretación excluyente de la norma. Además la citada habilitación presupuestaria no significa en sí misma un “plus” que añada una dosis de certeza a que el referéndum vaya a celebrarse, de manera que su eventual convocatoria y, más aún, su modalidad y contenidos específicos, siguen situándose en el terreno propio de la presunción. Por ello proceder en el momento presente a la eliminación *ad limine* de cualquier referencia legal al ejercicio del citado derecho de participación política directa supone introducir un impedimento absoluto, de carácter preventivo, que cierra el camino del eventual acuerdo, a conseguir mediante el diálogo político, como fórmula que permita la conducción y solución de cuestiones

políticas de especial trascendencia dentro del orden jurídico constitucional y estatutariamente establecido. Así pues, no ha lugar a la impugnación de dicha disposición basándose en un juicio de intenciones que, dejando de lado el contenido textual del precepto, no tiene en cuenta ni las exigencias constitucionales ni tampoco las estatutarias.

Para ratificar la constitucionalidad en abstracto de la disposición adicional 40 los Abogados de la Generalitat entienden que bastaría su interpretación sistemática dentro del ordenamiento jurídico, puesto que en todas las consultas referendarias sigue siendo precisa la autorización del Estado. Otra cuestión es que en el caso de que se planteasen discrepancias competenciales positivas, el Tribunal habría de resolver si en la aplicación efectiva de aquella disposición se respetan los límites que el ordenamiento impone en esta materia. Pero eso, en su caso, respondería a actuaciones concretas de futuro que todavía no se han producido. En otras palabras, el hecho de que la consulta referendaria llegue efectivamente a ser convocada, no puede ser entendido como una consecuencia directa de la disposición impugnada, puesto que se limita a prever una habilitación presupuestaria, pero sin determinar ni siquiera referirse a todas las concretas cuestiones de suma importancia que, eventualmente, deberán ser acordadas previamente a su celebración.

En definitiva, los Abogados de la Generalitat concluyen este apartado de alegaciones sosteniendo que, a la vista del sentido, alcance y contenido concreto de la disposición adicional 40, su impugnación resulta preventiva.

c) En su opinión, igual carácter preventivo presenta el recurso respecto a las partidas presupuestarias impugnadas, que se cuestionan en la medida en que guardan una relación subordinada y de carácter instrumental respecto de la citada disposición adicional.

La previsión de una aplicación presupuestaria relativa a gastos de procesos electorales y consultas ciudadanas no es algo novedoso en la Ley de Presupuestos de 2017, como permiten constatar las Leyes de Presupuestos de los años 2003 a 2005 (partida presupuestaria 226.3211) y 2006 (partida presupuestaria 227.004). En la

vigente ley de presupuestos, la aplicación 227.004 sigue estando en el Departamento de Gobernación y también se incluye en la sección de gastos de diversos Departamentos (DD01). Además, en esta misma sección se ha presupuestado por primera vez la partida 227.0015, destinada a procesos de participación ciudadana. Así pues, queda acreditada la situación de continuidad entre las previsiones presupuestarias para el presente ejercicio y las de los ejercicios anteriores, siendo de destacar que en todos aquellos años en los que, por celebrarse elecciones o referéndums, el presupuesto inicial resultó insuficiente, se realizó una transferencia del Fondo de Contingencia (años 2006, 2012 y 2015). Nada tiene de extraño, por consiguiente, que si procediera se utilizase en el año 2017 dicho fondo para atender los gastos necesarios. Nos encontramos, por tanto, ante lo que es el sistema normal y habitual de consignación de las partidas presupuestarias relativas a los procesos electorales en la Ley de presupuestos.

La impugnación de las referidas partidas presupuestarias resulta pues de carácter mucho más notoriamente preventivo, si cabe, que la de la disposición adicional 40, a cuya aplicación efectiva se subordinan con carácter instrumental y sumamente indeterminado, de manera que su utilización y aplicación dependerá de lo que suceda con aquella disposición.

Los Abogados de la Generalitat concluyen su escrito de alegaciones solicitando de este Tribunal que, previos los trámites oportunos, desestime el recurso planteado y declare que la disposición y las partidas presupuestarias impugnadas resultan plenamente conformes con la Constitución.

6. La Presidenta del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 5 de mayo de 2017, comunicó el Acuerdo de la Mesa, de 28 de abril de 2017, de dar por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC y acordó remitir a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

7. Los Letrados del Parlamento de Cataluña, mediante escrito que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal en fecha 5 de mayo de 2017, se personaron en

representación y defensa de la Cámara, formulando las alegaciones que a continuación sucintamente se resumen.

a) En la primera de sus alegaciones sostienen que la disposición adicional impugnada no es una norma habilitadora de gasto ni contiene un mandato imperativo al Gobierno.

Argumentan al respecto que la Ley de presupuestos de la Generalitat tiene un contenido eminentemente económico y financiero y una vigencia temporal limitada, con la finalidad de realizar y hacer efectivas las competencias materiales y las responsabilidades económico-financieras que le corresponden, en su calidad de poder público dotado de autonomía política y financiera. En consecuencia, la Ley de Presupuestos de la Generalitat para 2017 contiene las previsiones de ingresos y la aprobación de los gastos que deben realizarse durante el ejercicio presupuestario.

A los efectos de la legalidad presupuestaria, la disposición adicional recurrida no es un crédito del estado de gastos del presupuesto, ni una asignación individualizada de gasto. Tampoco es una norma presupuestaria vinculante, ni contiene un mandato imperativo para el gobierno catalán debido a la cláusula “dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017”, cláusula que condiciona su activación.

Normalmente esta cláusula proviene de las enmiendas al articulado de los presupuestos de los grupos parlamentarios para evitar la aplicación del artículo 128.4 del Reglamento de la Cámara. Precepto que recoge una regla típica de la tramitación de los presupuestos en los sistemas parlamentarios de nuestro entorno, conforme a la cual “[l]as enmiendas al proyecto de ley de presupuestos que comportan aumento de crédito de algún concepto son solo admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen a su vez una baja de una cuantía igual, como mínimo, en algún otro concepto del estado de gastos del mismo departamento del Gobierno y de los organismos, entidades y empresas dependientes”.

Cuando se constata que los grupos parlamentarios presentan enmiendas al articulado que incluyen determinaciones que afectan directamente al estado de gastos, lo

que implica utilizar una enmienda al articulado para provocar un aumento de una partida presupuestaria del estado de gastos sin estar condicionado a una baja por un importe como mínimo igual, la Mesa de la Comisión parlamentaria competente en materia presupuestaria las inadmite o declara que solo son admisibles en la medida en que se declare que están limitadas por las dotaciones presupuestarias existentes o si se indica la baja o bajas correspondientes.

Los grupos parlamentarios prefieren declarar que sus enmiendas están, de forma genérica, condicionadas a las previsiones presupuestarias con la inclusión de la cláusula “dentro de las posibilidades presupuestarias”. Se puede pensar que dichas enmiendas, si son efectivamente aprobadas son un mero brindis al sol. En cierto sentido guardan una textura similar a las proposiciones no de ley o a las resoluciones: el Parlamento insta al Gobierno a realizar una determinada actuación, pero no le dota de los recursos efectivos para realizarla. Se derivaría, con ello, una vinculación más política que jurídica.

También hay que recordar que los créditos presupuestarios no son una obligación de gasto que impone el Parlamento al Gobierno. El Gobierno catalán puede voluntariamente dejar de ejecutar determinadas partidas o concentrar su ejecución en un determinado sentido, pero si el Parlamento quiere limitar la ejecución de una partida lo tiene que hacer a través del estado de gastos, no del texto articulado. Cuando el Parlamento quiere que determinadas cantidades se dediquen a una finalidad concreta, lo tiene que consignar en la partida presupuestaria correspondiente o crear una nueva, aunque siempre será el Gobierno el que efectivamente decida si ejecuta o no dicha partida.

De la caracterización del presupuesto que se acaba de hacer resulta que las leyes de presupuestos, en la medida en que cuentan con un objeto específico y acotado, no constituyen una tipología idónea para regular otros aspectos materiales o sectoriales del ordenamiento, salvo los que manifiesten una conexión eventual con el instrumento presupuestario, ni tampoco son normas atributivas de competencia (STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4). De forma que para la inclusión en la Ley de presupuestos de una materia diferente a la previsión de ingresos y la habilitación de gastos hace falta que esa materia tenga una relación directa con éstos o con los criterios de política económica y,

además, que su inclusión se encuentre justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para comprender mejor el presupuesto y para mejorar su ejecución.

Pues bien, la disposición impugnada hace referencia a cuestiones de gasto y las condiciona a las disponibilidades presupuestarias y a los cambios normativos necesarios. Por consiguiente, encaja dentro de aquellos aspectos conexos o complementarios que se pueden incluir en la Ley de presupuestos, aunque no sea un aspecto nuclear del mismo, entendido como la expresión cifrada y cuantificada de unas obligaciones que podrán reconocerse y unos derechos que pueden liquidarse.

Desde el punto de vista de la legalidad presupuestaria, el legislador catalán ha sido consciente de la doctrina del Dictamen 2/2017, de 2 de marzo, del Consejo de Garantías Estatutarias en relación con el proyecto de Ley de presupuestos para 2017. En el Dictamen se exponen los argumentos a favor de la existencia de correspondencia entre una habilitación presupuestaria y las competencias de la Generalitat, correspondencia que no se daba en la redacción inicial de la disposición adicional 31 del proyecto de ley (hoy 40), pues la Generalitat no tiene competencias para convocar consultas referendarias en el momento de aprobar el presupuesto para el ejercicio de 2017. Sin embargo, el Consejo de Garantías reconoce al final de su informe que “ (...) en el caso de que se produjera un escenario normativo distinto, ya fuese como consecuencia de una reforma de la legislación orgánica en la materia o de una autorización estatal para la realización de alguna clase de consulta referendaria en Cataluña, las leyes presupuestarias disponen de los mecanismos idóneos que facilitarían al Gobierno la dotación económica suficiente para hacer frente a las necesidades o los requerimientos que pudieran derivarse al respecto”.

La referencia explícita que la disposición adicional recurrida hace a las “condiciones establecidas” en el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias ha de ser entendida en el sentido que se acaba de exponer. Es decir, que no se trata técnicamente de una habilitación presupuestaria, sino de una previsión adoptada por el legislador en el contexto que señala el órgano consultivo de la Generalitat, al que directamente se remite la disposición adicional impugnada. Como norma legal de la que

en definitiva se trata, el legislador también puede incluir en las leyes de presupuestos previsiones de gasto condicionadas a la misma existencia de recursos económicos que lo permitan o a otras circunstancias, tal y como demuestran muchas otras disposiciones adicionales de la misma ley no impugnadas, cuya efectividad se contempla “dentro de las disponibilidades presupuestarias para el 2017”. La Ley no establece una habilitación o previsión de gastos definitivos, sino únicamente un mandato al Gobierno para habilitar o prever una dotación económica durante el año 2017, si la suficiencia de recursos lo permite.

En el caso concreto de la disposición adicional impugnada, es evidente que a esta circunstancia se añaden otras condiciones que se derivan de la remisión al apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña. En consecuencia, su naturaleza y estructura evita los problemas de constitucionalidad alegados, tanto por su carácter impropio o relativo, pero legalmente posible, de norma presupuestaria, como también por el hecho de que su efectividad pueda ser resuelta mediante las fórmulas o mecanismos que permiten las leyes presupuestarias para facilitar al Gobierno la dotación económica suficiente para hacer frente a una nueva necesidad sobrevenida. Ello confirma, por tanto, que nos encontramos ante un mandato normativo no estrictamente presupuestario, cuya simple inclusión en la ley de presupuestos no puede convertirlo en inconstitucional.

b) Las circunstancias que concurrieron en la definitiva configuración del contenido de la disposición adicional recurrida no facilitaron su corrección técnica, especialmente por la incorporación de dos enunciados aparentemente contradictorios. Sin embargo, también es cierto que una vez aprobada, cualquier operador jurídico que deba interpretarla y aplicarla debe intentar hacerlo a partir del principio del “legislador coherente”, es decir, mediante un criterio que permita superar o resolver esta aparente contradicción. La aplicación de dicho principio pasa por una interpretación “integradora” de los dos apartados de la disposición adicional, en el sentido de que el enunciado más general que presenta su apartado primero debe entenderse concretado o especificado por lo que señala el apartado segundo.

Así, el marco aplicativo de la disposición adicional se sitúa en su apartado segundo, que a su vez establece una relación directa con el apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña y con las condiciones establecidas en el Dictamen 2/2017, de 2 de marzo, del Consejo de Garantías Estatutarias. El citado apartado de aquella Resolución parlamentaria, a diferencia de su apartado I.1.1, no fue cuestionado en el incidente de ejecución que resolvió el ATC 24/2017, de 14 de febrero, sin duda por el hecho de que el referéndum al que se refiere excluye expresamente su convocatoria y realización por la Generalitat, y lo sitúa objetivamente en el marco de un eventual acuerdo político con el Estado que permita su celebración, pues dicho apartado insta al Parlamento a impulsar las iniciativas políticas y parlamentarias necesarias ante el Estado español para hacer posible la convocatoria de un referéndum sobre el futuro político de Cataluña. Se trata, por tanto, de un referéndum “acordado” con el Estado, a diferencia del escenario de enfoque unilateral que se desprende del apartado I.1.1 de la misma Resolución. Por consiguiente no puede ponerse en duda la constitucionalidad de la disposición adicional impugnada, si se interpreta en el sentido de que el referéndum al que se refiere es el del apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI.

La única objeción que podría plantearse a la disposición impugnada sería la de ser un instrumento legal que contribuye a un fin contrario a la Constitución, entendiendo como tal la celebración de un referéndum “sobre la opinión de la ciudadanía de Cataluña en relación al futuro político de Cataluña como nación”. Objeción que sin embargo, en opinión de los Letrados del Parlamento, no puede aceptarse por las siguientes razones.

En primer lugar, por la sujeción de la disposición adicional a las condiciones de la Resolución 306/XI, lo que permite deducir que su escenario aplicativo depende de la existencia de un cambio normativo o de una autorización que requiere el concurso del Estado, que es el escenario que indica, en definitiva, el Consejo de Garantías Estatutarias. La aplicación de la disposición impugnada depende de esta condición y de acuerdo con ella ha de ser interpretado su contexto temporal vinculado con la Ley de presupuestos de 2017. Ésta contempla así un supuesto de cobertura económica en previsión de que durante el ejercicio de 2017 puedan producirse las condiciones necesarias que hagan posible un referéndum “acordado” con el Estado. Pero en modo

alguno prevé una obligación de ejecución durante este ejercicio presupuestario, si no concurren las circunstancias que la propia norma establece. No puede argumentarse, de contrario, que la disposición adicional recurrida pretenda excluir el único supuesto que daría cobertura constitucional a la realización de un referéndum.

En segundo lugar, según la jurisprudencia constitucional en materia de referéndum (SSTC 103/2008, de 11 de septiembre; 31 y 32/2015, de 25 de febrero), no es posible convocar un referéndum que tenga por objeto recabar la opinión de la ciudadanía acerca de una cuestión que afecta al orden constitucional por parte de ningún poder público, incluidos los órganos del Estado, si no es el referéndum expresamente establecido para la reforma constitucional, de modo que no cabría celebrar un referéndum consultivo como el contemplado en el apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI. Pero esta doctrina constitucional no puede convertirse en una regla absoluta. Su lógica interna la lleva a ser regla general, olvidando que otras lógicas distintas pueden justificar también excepciones a esta regla general, si existen motivos para considerarlas razonables o incluso necesarias. Un supuesto excepcional debería ser precisamente una consulta como la contemplada en la disposición adicional impugnada, ya que sería absurdo iniciar una reforma constitucional para dar cobertura constitucional a un proceso de independencia territorial, sin haber podido constatar previamente si existe una mayoría social suficiente que lo justifique.

Otro argumento a considerar, es el pronunciamiento del Tribunal Supremo de Canadá de 20 de agosto de 1998, mencionado en la STC 42/2014, de 25 de marzo. El Tribunal alude a este pronunciamiento para destacar que la Constitución de Canadá prohíbe un referéndum unilateral de independencia convocado por una de las provincias integrantes de la Federación. Pero no prohíbe, en cambio, que pueda celebrarse un referéndum provincial para conocer la opinión de los ciudadanos sobre una eventual voluntad secesionista. Es más, a partir de esta doctrina jurisprudencial se ha aprobado la llamada Ley de Claridad (Clarity Act; Loi de clarification, de 29 de junio de 2000), que regula precisamente las condiciones que deben tener este tipo de referéndums para deducir de los mismos una obligación recíproca de negociación, todo ello sin perjuicio del paso ulterior y final de la reforma constitucional.

El apartado I.1.2 de la resolución 306/XI, al que se remite expresamente la disposición adicional impugnada, se enmarca claramente en esta vía de diálogo institucional y de negociación que inspira la STC 42/2014. Aunque es cierto que en esta Sentencia no se alude explícitamente a que ese dialogo pueda culminar en una convocatoria de un referéndum consultivo a los ciudadanos de Cataluña “acordado” entre el Estado y la Generalitat, también lo es que no excluye tal posibilidad como un caso previo para iniciar un procedimiento de reforma constitucional.

c) Los Letrados del Parlamento de Cataluña califican de preventiva la impugnación de las partidas presupuestarias objeto del recurso de inconstitucionalidad. En este sentido, sostienen que el objeto real de la impugnación es su aplicación o, más en concreto aún, su posible destino a financiar los gastos de convocatoria del referéndum. Es claro también que, de acuerdo con el enunciado y la denominación de aquellas partidas y del programa presupuestario afectado, ese destino no es el que se desprende necesariamente como único resultado de su aplicación, puesto que el concepto de “procesos electorales”, “consultas populares” y “procesos de participación ciudadana” no son reconducibles a referéndums o consultas referendarias, sino que tienen muchas otras formas de expresión. Así, por ejemplo, los procesos electorales deben entenderse especialmente referidos a las elecciones al Parlamento de Cataluña, teniendo en cuenta que esta posibilidad puede darse dentro del ejercicio de 2017 dada la facultad de disolver el Parlamento que tiene el Presidente de la Generalitat. Por otra parte, la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y de participación ciudadana mantiene su vigencia en lo que concierne a las consultas populares de carácter sectorial o de los procedimientos de participación ciudadana, regulados en su Título III.

El escenario que se acaba de describir pone claramente de relieve el carácter preventivo que tiene el recurso, porque de lo que se trata, en definitiva, no es de cuestionar las partidas presupuestarias, sino una determinada y concreta aplicación de las mismas. Esta finalidad resulta incompatible con la naturaleza del recurso de inconstitucionalidad, que no puede amparar este tipo de pretensiones (SSTC 48/1984, de 5 de abril, FJ 2; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 2).

Lo que se quiere obtener es una sentencia que impida un posible uso de unas partidas presupuestarias a una finalidad que no se desprende ineludible ni necesariamente de las mismas. Y esto poco tiene que ver con una declaración de inconstitucionalidad o nulidad de la ley. Si el Tribunal dictara una sentencia en este sentido, habría actuado por exceso, puesto que también es evidente que las partidas admiten su uso para finalidades perfectamente constitucionales. Si de lo que se trata es de que las partidas no sean destinadas a la realización del referéndum a que se refiere la disposición adicional impugnada, no es necesario ni correcto someterlas a un control de constitucionalidad abstracto cuando está claro que no existe una conexión directa y exclusiva entre ellas, pues las consignaciones presupuestarias pueden servir a otras finalidades perfectamente legítimas. Es más, si se tiene en cuenta la interpretación propuesta de aquella disposición adicional, es evidente su desvinculación con las partidas presupuestarias, debido a los condicionantes a los que se ve sometida su aplicación por razón de la remisión que la norma hace a los criterios del Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias.

A lo que hay que añadir, que existirían siempre otras vías procesales para neutralizar su “riesgo aplicativo”, como la impugnación directa o incluso un incidente de ejecución vinculado a la STC 259/2015, de 2 de diciembre. Además, si bien es cierto que las consignaciones de crédito genéricas contenidas en las leyes de presupuestos son susceptibles de ser objeto de recurso de inconstitucionalidad, también lo es que el Tribunal ha matizado que en este caso no es atribuible el vicio de inconstitucionalidad a la consignación presupuestaria, sino más bien a “las concretas normas o actos que les dan ejecución” (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 5).

Y, en fin, en la demanda no se argumenta sobre las concretas vulneraciones constitucionales que se imputan a las partidas presupuestarias impugnadas, más allá de indicar su presunta conexión con la disposición adicional 40, lo que impide a esta parte argumentar en contrario. Esta laguna argumental de la parte recurrente, en opinión de los Letrados del Parlamento de Cataluña, no se adecua a la jurisprudencia constitucional relativa a la obligación de precisar los motivos y fundamentar jurídicamente de forma pormenorizada las razones de la supuesta inconstitucionalidad (SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5; y 233/1999, de 19 de diciembre, FJ 2).

d) Se puede afirmar, por tanto, con base en los razonamientos expuestos, que es posible una interpretación de la disposición adicional impugnada conforme con la Constitución, en el sentido de que la apelación al “proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña” no prescribe la no utilización del proceso de reforma constitucional, y que aquella disposición prevé las vías del acuerdo y la garantía de las condiciones establecidas en el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias. Interpretación conforme que ha de producir como efecto no sólo la conservación de la disposición legal recurrida, sino también una interpretación estrictamente jurídica que disipe posibles dudas sobre su ajuste constitucional y separe claramente los debates político y jurídico.

Los Letrados del Parlamento de Cataluña concluyen su escrito de alegaciones solicitando del Tribunal Constitucional que dicte Sentencia en la que declare la constitucionalidad de la disposición adicional y de las partidas presupuestarias impugnadas. Interesan, asimismo, por las razones que exponen en su escrito, que se proceda al levantamiento inmediato de la suspensión en su día acordada en la providencia de admisión del recurso de inconstitucionalidad.

8. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 9 de mayo de 2017, acordó incorporar a los autos los escritos de alegaciones de los Abogados de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, y de los Letrados del Parlamento de Cataluña, en representación de la Cámara, y, en cuanto a la solicitud de estos últimos de levantamiento anticipado de la suspensión en su día acordada, oír al Abogado del Estado y a los Abogados de la Generalitat de Cataluña para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que estimasen procedente.

9. Los Abogados del Gobierno de la Generalitat de Cataluña evacuaron el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en este Tribunal en fecha 19 de mayo de 2017, en el que, por las razones que exponen, manifestaron su conformidad con el levantamiento de la suspensión de la disposición adicional y las partidas presupuestarias impugnadas y, con carácter subsidiario, en caso de no accederse al levantamiento de la suspensión, solicitaron que el Tribunal precisase el

alcance de la suspensión de aquellas partidas presupuestarias, en el sentido de que la misma lo es sólo en relación con los gastos vinculados a la celebración del referéndum referido en la disposición adicional recurrida, quedando al margen de la suspensión la eventual utilización de dichas partidas presupuestarias para cualquier otra forma lícita de proceso electoral o consulta ciudadana.

10. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en este Tribunal el día 22 de mayo de 2017, en el que solicitó, con base en la argumentación recogida en el mismo, el mantenimiento de la suspensión de la disposición adicional y de las partidas presupuestarias impugnadas.

Por un otrosí, interesó que el Auto por el que se acuerde el mantenimiento de la suspensión se notificase personalmente, al amparo del art. 87 LOTC, a las mismas personas a las que se notificó la providencia de admisión del recurso, así como que se reiterasen los requerimientos en su día practicados, recordando las advertencias en ellos contenidas, a fin de evitar la elusión de la medida de suspensión mediante la tramitación del recurso de inconstitucionalidad.

11. Por providencia de 4 de julio de 2017, se acordó señalar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, impugna, mediante este recurso, la disposición adicional 40 y, en la medida en que se destinen a dar cobertura financiera a los gastos de convocatoria del proceso referendario al que se refiere aquella disposición adicional, las partidas presupuestarias “GO 01 D/227.0004/132. Procesos electorales y consultas populares”, “DD 01 D/227.0004/132. Procesos electorales y consultas populares” y “DD 01 D/227.00157132. Procesos electorales y participación ciudadana” del programa 132 (Organización, gestión y seguimiento de procesos electorales) de la Ley de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de Presupuestos de la Generalitat para 2017.

El Abogado del Estado sostiene en la demanda que los dos apartados de la disposición adicional recurrida contienen un mandato imperativo dirigido al Gobierno de la Generalitat para financiar una consulta referendaria sobre el futuro político de Cataluña, mandato directamente vinculado a las partidas presupuestarias también impugnadas. Sitúa la impugnación en el marco del proceso secesionista iniciado por las instituciones de la Comunidad Autónoma, que llega ahora a su fase culminante con la pretendida celebración de la mencionada consulta referendaria. En su opinión, aquella disposición adicional y las referidas partidas presupuestarias suponen un ataque frontal al Estado de Derecho (art. 1.1 CE), a la soberanía nacional y a la indisoluble unidad de la Nación española (arts. 1.2 y 2 CE), pues, al ordenar al Gobierno de la Generalitat que habilite las partidas para garantizar los recursos necesarios para la organización de dicha consulta, desconocen las normas constitucionales que residencian la soberanía nacional en el pueblo español y afirman la unidad de la nación española. Vulneran también el art. 168 CE, ya que tienen por objeto la convocatoria de un referéndum secesionista, prescindiendo de los procedimientos de reforma constitucional. Y, en fin, trasgreden el sistema constitucional de distribución de competencias (arts. 92, 149.1.32 CE y 122 EAC, en relación con los arts. 134 CE y 112 EAC), dado que la única competencia que Cataluña tiene en materia de consultas referendarias es la facultad de solicitar al Estado la autorización para su convocatoria, debiendo ajustarse el contenido de las leyes de presupuestos al reparto competencial delimitado por el bloque de la constitucionalidad.

Los Abogados del Gobierno de la Generalitat advierten en sus alegaciones de la necesidad de discernir entre el objeto y el contexto político del recurso de inconstitucionalidad, debiendo el Tribunal circunscribirse en su función jurisdiccional a contrastar los concretos mandatos impugnados con la Constitución. A su juicio, es posible una interpretación del marco constitucional y estatutario en materia de consultas y referéndums distinta a la mantenida hasta ahora por este Tribunal, que, al igual que acontece en otros ordenamientos de nuestro entorno, permita habilitar fórmulas acordadas con el Estado para la celebración de algún tipo de consulta sobre el futuro político de Cataluña. Consideran por ello que el Tribunal, en un ejercicio razonable y ponderado de su jurisdicción, ha de evitar que en este caso se anule preventivamente el eventual resultado al que se pueda llegar en el proceso de negociación política actualmente abierto para encauzar la voluntad mayoritaria del pueblo de Cataluña, cerrando antes de tiempo las puertas a los posibles cauces extraprocesales de solución

de este conflicto. Para los Abogados del Gobierno de la Generalitat la impugnación de la disposición adicional y de las partidas presupuestarias recurridas resulta preventiva, pues el Parlamento ha optado por recoger en esta disposición dos vías posibles para la celebración de un proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña, ordenando al Gobierno que habilite las partidas presupuestarias correspondientes. De modo que la convocatoria del referéndum que se preconiza está concebida en términos de generalidad e indeterminación, sin que nada se establezca en cuanto a las características, momento o contenido de la consulta.

Por su parte, los Letrados del Parlamento de Cataluña entienden que la disposición adicional impugnada presenta una textura similar a las proposiciones no de ley o resoluciones parlamentarias, por lo que de ella se deriva una vinculación más política que jurídica. Postulan una interpretación integradora de los dos apartados de la disposición adicional, conforme a la cual la celebración del referéndum depende de la existencia de un cambio normativo que lo haga posible o de la autorización del Estado. Y, en fin, califican de preventiva la impugnación de las partidas presupuestarias objeto del recurso, pues se funda en una determinada y concreta aplicación de las mismas, que no se desprende necesariamente de su enunciado.

2. Delimitado en los términos expuestos el objeto de este recurso y las posiciones de las partes, es necesario determinar, en primer lugar, el significado jurídico-constitucional que en el presente proceso pueden tener las distintas referencias que se hacen al alcance de la función jurisdiccional de este Tribunal, a la voluntad o intención del legislador al aprobar la disposición adicional y las partidas presupuestarias impugnadas, así como al contexto socio-político en el que se han adoptado.

En este sentido, hemos de recordar, una vez más, que estamos ante un recurso de inconstitucionalidad y que en este tipo de procedimiento el Tribunal “garantiza la supremacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las Leyes, disposiciones o actos impugnados” (art. 27.1 LOTC). Se trata de un control “en abstracto” de la norma recurrida, desvinculado de cualquier consideración concreta sobre su aplicación a un específico supuesto de hecho y también de un control “objetivo”, pues la regla controvertida ha de ser enjuiciada en atención a su sentido propio. En definitiva, el control que se lleva a cabo en este proceso constitucional es un control jurídico, no político, ni de oportunidad, ni de calidad técnica, ni de idoneidad.

De modo que las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último no constituyen, como es evidente, objeto de nuestro enjuiciamiento, que ha de circunscribirse a contrastar los concretos preceptos impugnados y las normas y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de control [SSTC 128/2016, de 10 de agosto, FJ 5 A) a); y 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 7 a); 77/2017, de 21 de junio, FJ 4].

Sin ignorar el contexto jurídico-político al que aluden las partes, hemos de atender, desde el enjuiciamiento constitucional que a este Tribunal corresponde, tan sólo al enunciado y al contenido de la disposición adicional y de las partidas presupuestarias impugnadas, que no pueden ser integradas, a efectos de su interpretación y control jurídicos, por referencia a manifestaciones o declaraciones como las mencionadas en la demanda, puesto que son formalmente ajenas al procedimiento parlamentario en el que aquéllas se aprobaron.

Asimismo, tampoco resultan relevantes para este control de constitucionalidad las consideraciones de los Letrados del Gobierno de la Generalitat sobre el proceso de negociación política que afirman que se encuentra actualmente abierto entre las instituciones de la Comunidad Autónoma y el Estado para la celebración de una consulta sobre el futuro político de Cataluña o sobre los posibles cauces extraprocerales a través de los cuales los actores políticos pueden llegar a encauzar el conflicto político existente. Cuestiones sobre las que nada corresponde decir a este Tribunal, sin pérdida de la objetividad del control que tiene encomendado, que debe limitarse a enjuiciar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las actuaciones del poder público que puedan ser, según la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sometidas a su examen, siendo la constitucionalidad o su contrario algo predicable exclusivamente de enunciados jurídico-positivos (STC 197/2014, de 4 de diciembre, FJ 1). Hemos tenido ya ocasión de declarar que los poderes públicos, y muy especialmente los poderes territoriales que conforman nuestro Estado autonómico, son quienes están llamados a resolver mediante el diálogo y la cooperación los problemas derivados de la voluntad de una parte del Estado de alterar su estatus jurídico, incumbiéndole únicamente a este Tribunal, a iniciativa de las partes legitimadas para recabar su intervención, velar porque los procedimientos que se desarrollen en el curso del diálogo

se ajusten a los requisitos exigidos por la Constitución [STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4 b)].

3. Es preciso, a continuación, desentrañar el sentido y alcance de la disposición adicional impugnada, antes de abordar las tachas de inconstitucionalidad que se le imputan.

a) La mencionada disposición adicional, la única que integra el apartado VII de las disposiciones adicionales de la Ley de Cataluña 4/2017, intitulado, “Medidas, dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017, en otras materias”, resulta del siguiente tenor:

“Disposición adicional 40. Medidas en materia de organización y gestión del proceso referendario.

1. El Gobierno, dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017, debe habilitar las partidas para garantizar los recursos necesarios en materia de organización y gestión para hacer frente al proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña.

2. El Gobierno, dentro de las posibilidades presupuestarias, debe garantizar la dotación económica suficiente para hacer frente a las necesidades y los requerimientos que se deriven de la convocatoria del referéndum sobre el futuro político de Cataluña, acordado en el apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, con las condiciones establecidas en el dictamen 2/2017, de 2 de marzo, del Consejo de Garantías Estatutarias”.

El texto definitivo de la disposición adicional es el resultado de la aprobación por el Pleno de la Cámara de dos enmiendas a la disposición adicional 31 del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2017 que, con idéntica rúbrica a la que fue definitivamente aprobada como disposición adicional 40, establecía que “[e]l Gobierno, dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017, ha de habilitar las partidas para garantizar los recursos necesarios en materia de organización y gestión para hacer frente al proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña en el marco de la legislación vigente en el momento de su convocatoria”.

A esta disposición adicional, entre otras enmiendas, se presentó por el Grupo Parlamentario de la Candidatura d’ Unitat Popular-Crida Constituent la enmienda número 95, de supresión del inciso final “en el marco de la legislación vigente en el

momento de su convocatoria”, que fue aprobada por el Pleno de la Cámara, dando lugar al primer apartado de la disposición adicional 40.

Con posterioridad, como enmienda subsiguiente al Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 2/2017, de 2 de marzo, que tuvo por objeto la citada disposición adicional 31, se presentó, entre otras, la enmienda número 1 del Grupo Parlamentario Catalunya Sí que es Pot, de modificación de aquella disposición adicional, que fue aprobada en sus propios términos por el Pleno de la Cámara, dando lugar al apartado segundo de la disposición adicional 40.

Así pues, los dos apartados de la disposición adicional impugnada son el resultado de la aprobación de sendas enmiendas de supresión parcial y modificación de la originaria disposición adicional 31 del proyecto de Ley de Presupuestos para 2017.

b) Pese al distinto tenor de uno y otro apartado, es discernible un elemento común en su contenido. En efecto, ambos apartados, utilizando unas u otras palabras, incorporan un mandato dirigido al Gobierno de la Generalitat para que, dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017, habilite las partidas o la dotación económica suficiente a fin de garantizar los recursos necesarios para hacer frente a las necesidades o requerimientos que se deriven de la organización, gestión y convocatoria del proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña.

c) El apartado primero se limita a incorporar el referido mandato. Mientras que el apartado segundo además identifica el referéndum a celebrar como el “acordado en el apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña” y supedita su convocatoria a “las condiciones establecidas en el dictamen 2/2017, de 2 de marzo, del Consejo de Garantías Estatutarias”.

El apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña sobre la orientación política general del Gobierno consta de tres párrafos. En el primero, el Parlamento considera necesario “impulsar desde los partidos políticos y las organizaciones sociales las iniciativas que permitan agrupar alrededor de la exigencia de la celebración de un referéndum el mayor número de fuerzas políticas, organizaciones sindicales y sociales, movimientos y entidades vecinales y sociales” e insta al Gobierno “a reconocer la construcción de este espacio transversal de la sociedad civil y apoyarlo” (10). En el segundo párrafo, el Parlamento “anima y hace suyos todos los esfuerzos

encaminados a la celebración de un referéndum que tenga las máximas garantías de inclusión para el conjunto de la sociedad catalana en la convocatoria, la formulación y la organización, que estimule la más amplia participación y que busque el reconocimiento previo de la Unión Europea y de la comunidad internacional, con el objetivo de que, de esta consulta, se desprendan efectos políticos y jurídicos reales en concordancia con la voluntad democrática expresada por la ciudadanía” (11). Y, en fin, su último párrafo establece que “[e]l Parlamento de Cataluña acuerda impulsar las iniciativas políticas y parlamentarias necesarias ante el Estado español para hacer posible la celebración de un referéndum sobre la opinión de la ciudadanía de Cataluña con relación al futuro político de Cataluña como nación” (12).

Por su parte, el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, que tuvo por objeto la disposición adicional 31 del Proyecto de Ley de Presupuestos de 2017, afirma en términos taxativos que “el examen jurídico de la disposición adicional trigésimo primera no supera el test de la adecuación constitucional y estatutaria, porque, actualmente, la jurisprudencia constitucional no reconoce a la Generalitat la potestad de regular ni convocar una consulta referendaria sobre el futuro político de Cataluña. Y, como derivación de esta premisa, tampoco puede prever en su legislación presupuestaria una habilitación o autorización para un gasto de dinero público en relación con una competencia que no tiene atribuida o de la que no es la titular reconocida”. El órgano consultivo concluye que, “sin perjuicio de los mecanismos de diálogo interinstitucional e, incluso, de reforma del bloque de la constitucionalidad, que podrían conllevar la modificación del actual ordenamiento jurídico [...] la disposición adicional trigésimo primera del Proyecto de ley de presupuestos de la Generalitat para el 2017 es contraria al artículo 149.1.32 CE, en relación con el orden de reparto competencial, y al artículo 92 CE, en cuanto a su desarrollo orgánico. Del mismo modo, tampoco halla amparo en el artículo 122 EAC ni en los artículos 211 y 212 EAC”. A la citada conclusión, el dictamen añade la consideración, a los efectos que a este proceso interesan, de que “en caso de que se produjera un escenario normativo diferente, ya fuera como consecuencia de una reforma de la legislación orgánica en la materia o de una autorización estatal para la realización de algún tipo de consulta referendaria en Cataluña, las leyes presupuestarias disponen de los mecanismos idóneos que facilitarían al Gobierno la dotación económica suficiente para hacer frente a las necesidades o a los requerimientos que pudieran derivarse”.

La remisión que en el apartado segundo de la disposición adicional impugnada se hace a la resolución parlamentaria y al dictamen que parcialmente se han transcrito lleva a los Abogados del Gobierno de la Generalitat y a los Letrados del Parlamento de Cataluña a postular una interpretación de los dos apartados de aquella disposición, según la cual la celebración del referéndum al que se refieren está condicionada a una reforma legislativa en la materia o a la autorización del Estado. Interpretación que el Abogado del Estado admite en relación con el apartado segundo de la disposición adicional recurrida, pero que, en todo caso, estima que tampoco evita su inconstitucionalidad.

Así pues, la disposición adicional impugnada constituye el objeto de control de constitucionalidad de este proceso con el sentido y alcance que se acaban de exponer, que resultan de sus enunciados y de la remisión que en ella se hace a la aludida resolución del Parlamento de Cataluña y al referido dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias. Esto es, en cuanto incorpora el mandato, cuyo destinatario es el Gobierno de la Generalitat, de habilitar, dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017, las partidas que garanticen los recursos necesarios en orden a financiar la organización y convocatoria de un proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña, que su apartado segundo pretende condicionar en los términos que se han señalado, es decir, a una previa reforma legislativa en la materia o a la autorización del Estado.

d) No suscitan dudas, sin que al respecto tampoco exista discrepancia alguna entre las partes, ni el destinatario ni el objeto del proceso referendario al que se refiere la disposición adicional controvertida.

En efecto, como resulta del contenido de la propia disposición, que en su apartado segundo se remite al apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, de los trabajos y debates parlamentarios de su elaboración y del contexto normativo y político en el que se ha dictado (STC 52/2017, de 10 de mayo, FJ 5), el proceso referendario tiene como destinatarios a los ciudadanos de Cataluña, esto es, al cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma; y su objeto, expresado formalmente en sus dos apartados en relación con “el futuro político de Cataluña”, versa, cualquiera que sea la fórmula o los concretos términos que, en su caso, puedan llegar a utilizarse, sobre la independencia o secesión de Cataluña del Estado Español.

El referéndum al que se refiere la disposición adicional impugnada se inserta así en el llamado proceso constituyente dirigido a la creación de un estado independiente catalán en forma de república, puesto en marcha por la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales de 27 de septiembre de 2015, que fue declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015, de 2 de diciembre. Este Tribunal en relación con este pretendido proceso constituyente ha estimado los incidentes de ejecución promovidos contra las Resoluciones del Parlamento de Cataluña 5/XI, de 20 de enero de 2016, de creación de Comisiones Parlamentarias, en cuanto constituyó una denominada Comisión de Estudio del Proceso Constituyente (ATC 141/2016, de 19 de julio); 263/XI, de 27 de julio de 2016, por la cual se ratificó el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente (ATC 170/2016, de 6 de octubre); y, en fin, 306/XI, de 6 de octubre de 2016, sobre la orientación política general del Gobierno (ATC 24/2017, de 14 de febrero). A los efectos que a este recurso de inconstitucionalidad interesan, conviene recordar que en este último Auto se declararon inconstitucionales y nulos los apartados impugnados de aquella Resolución por prever un conjunto de actuaciones específicas “entre las que destaca la convocatoria y celebración de un referéndum sobre la independencia de Cataluña”, encomendando al Parlamento y al Gobierno “la adopción de medidas concretas, programadas incluso en el tiempo, con plazos y fechas concretos, y la provisión de medios organizativos y materiales (incluida la inclusión de partidas al efecto en la Ley de Presupuestos) para llevar a cabo ese propósito”. En definitiva, este Tribunal concluyó que los apartados objeto del incidente de ejecución respondían “al mismo propósito de las resoluciones 1/XI, 5/XI y 263/XI: la puesta en marcha de un proceso constituyente dirigido a la creación de un estado catalán independiente en forma de república”, viniendo así “a dar continuidad y soporte al proceso constituyente”, objetivo de las citadas resoluciones, cuya inconstitucionalidad ha sido declarada “por desbordar los márgenes de actuación constitucionales y estatutarios del Parlamento de Cataluña” (FJ 7).

Así pues, la disposición adicional impugnada se enmarca en lo que este Tribunal ha venido calificando como “sucesión temporal de acontecimientos en el ámbito del Parlamento de Cataluña” (ATC 170/2016, FJ 8), dirigidos a dar continuidad y soporte al objeto proclamado en la anulada Resolución I/XI. En esta ocasión, mediante la

incorporación en la Ley de presupuestos de un mandato dirigido al Gobierno de la Generalitat para que, dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017, habilite los créditos necesarios con los que financiar la realización de un referéndum “sobre el futuro político de Cataluña”.

La circunstancia de que el Abogado del Estado no hubiera impugnado en su momento el apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI, al que se remite el apartado segundo de la disposición adicional recurrida, no altera la conclusión alcanzada. Como se ha dejado constancia, aquel apartado se refiere expresamente “a la celebración de un referéndum sobre la opinión de la ciudadanía de Cataluña con relación al futuro político de Cataluña como nación”, lo que no puede ser entendido sino, en el contexto de aquella Resolución, como un referéndum sobre la independencia o secesión de Cataluña.

4. Por último, antes de enjuiciar las concretas vulneraciones constitucionales denunciadas en la demanda, es preciso pronunciarse sobre el carácter preventivo del recurso de inconstitucionalidad en relación ahora con la disposición adicional impugnada, aducido por los Abogados del Gobierno de la Generalitat, y sobre la naturaleza jurídicamente no vinculante de dicha disposición, que sostienen los Letrados del Parlamento de Cataluña.

a) Por lo que al carácter preventivo se refiere, los Abogados del Gobierno de la Generalitat entienden que la disposición adicional recurrida se limita, como es lo propio de una norma presupuestaria, a habilitar la dotación económica necesaria para poder atender los gastos a los que pudiera dar lugar la consulta referendaria, pero que tal habilitación presupuestaria no supone que el referéndum vaya a celebrarse, ni determina su modalidad y contenido específicos, aspectos que se sitúan en el terreno de la presunción.

Pues bien, el recurso no reviste el carácter preventivo que se dice. En efecto, no constituye ni, lógicamente, puede constituir objeto de este proceso la convocatoria y, en su caso, los términos en los que la misma pudiera llevarse a cabo, del referéndum al que se refiere aquella disposición. El objeto de este recurso es el mandato legislativo, que incorpora la disposición adicional controvertida, dirigido al Gobierno de la Generalitat para que habilite, dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017, los créditos necesarios para afrontar los gastos que pudieran derivarse de la realización o

convocatoria del proceso referendario. Un mandato legislativo al que por su contenido y por la materia a la que afecta se le imputan vicios de inconstitucionalidad sustantivos y competenciales, que, en caso de ser estimados, determinaría que el Parlamento de Cataluña habría incurrido en una inconstitucionalidad actual y efectiva, no meramente hipotética y futura, pues mediante el mandato que recoge la disposición impugnada habría llevado a cabo una actuación legislativa y una afirmación competencial que constituirían un ilícito constitucional consumado (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 5; 101/1995, de 26 de junio, FJ 7; y 128/2016, FJ 5). En otras palabras, la inconstitucionalidad no puede predicarse de simples proyectos de normas o, antes aún, de intenciones o propósitos, sino de normas definitivamente instaladas en el ordenamiento [ATC 135/2005, de 23 de mayo, FJ 6 b)], que es, precisamente, lo que aquí se pretende al impugnar mediante el presente recurso un mandato legislativo incorporado ya al ordenamiento [STC 128/2016, FJ 5 a)].

b) En cuanto al carácter jurídicamente no vinculante de la disposición adicional impugnada que sostienen los Letrados del Parlamento de Cataluña, ninguna duda puede haber sobre la eficacia jurídica -propia de la Ley- de aquella disposición adicional, eficacia que no queda ensombrecida por lo que se aduce en orden a que guarda una “textura” similar a las proposiciones no de ley o resoluciones parlamentarias. El mandato al Gobierno que dicha disposición incorpora, como ya hemos tenido ocasión de declarar ante unas alegaciones de similar índole, pudiera haber sido acaso articulado a través de otros instrumentos parlamentarios de la llamada función de impulso de la acción de gobierno, pero si se ha optado por la forma de ley, con su fuerza y rango propios, es evidente que ni cabe cuestionar su carácter vinculante, ni negar su virtualidad innovadora [STC 128/2016, FJ 5 B) a)].

Por otra parte, no se puede acoger la interpretación que los Letrados del Parlamento de Cataluña hacen de la cláusula “dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017”, recogida, con unas u otras palabras, en los dos apartados de la disposición adicional recurrida. Cláusula que identifican con una práctica parlamentaria mediante la que se pretendería soslayar el cumplimiento de una previsión reglamentaria común a la tramitación en las Cámaras de las leyes de presupuestos, que exige para la admisión a trámite de enmiendas parciales que comporten un incremento de los créditos en algún concepto que propongan una baja de igual cuantía en otro

concepto del mismo departamento. Sin embargo, la cláusula en cuestión ya aparecía recogida en idénticos términos en el proyecto de ley de presupuestos remitido por el Gobierno al Parlamento, tanto en la rúbrica de la disposición adicional 31, no enmendada, como en el texto de la disposición, que hoy es el apartado primero de la disposición adicional 40, que únicamente fue enmendada para suprimir su inciso final “en el marco de la legislación vigente en el momento de su convocatoria”. No parece, por consiguiente, sin necesidad de entrar en otro tipo de consideraciones, que el origen de dicha cláusula fuera la invocada práctica parlamentaria. En cualquier caso, la existencia o no de concretas partidas presupuestarias destinadas a financiar el proceso referendario al que se refiere la disposición adicional controvertida es una cuestión que afecta al fondo del litigio constitucional, en particular, a la impugnación de las partidas presupuestarias objeto de este recurso.

En fin, lo trascendente ahora no es cuál vaya a ser la actuación futura y, por lo mismo, incierta del Gobierno en cuanto destinatario del mandato legal que incorpora la disposición adicional impugnada, sino el mandato mismo, resultando indiferente, a los efectos del enjuiciamiento que se nos pide en este proceso constitucional, que hubiera podido ser asumido *motu proprio* por el Gobierno de la Generalitat en el ejercicio de las potestades que tiene estatutaria y legalmente atribuidas.

5. Sentado cuanto antecede, nuestro enjuiciamiento ha de comenzar por los vicios de inconstitucionalidad de orden sustantivo que se imputan a la disposición adicional recurrida.

El Abogado del Estado, con base en los razonamientos que reproduce la STC 259/2015, considera que aquella disposición adicional constituye un ataque frontal al Estado de Derecho (art. 1.1 CE), a la soberanía nacional del pueblo español (art. 1.2 CE) y a la indisoluble unidad de la nación española (art. 2 CE), por ordenar al Gobierno de la Generalitat que habilite las partidas presupuestarias necesarias para garantizar los recursos precisos para la organización y gestión de un proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña, pues dicho mandato contraviene las normas constitucionales que residencian la soberanía nacional en el pueblo español y afirman la unidad de la nación española. Asimismo, vulnera, a su juicio, el sistema de reforma constitucional (art. 168 CE), al prever un referéndum secesionista, prescindiendo de los procedimientos de reforma constitucional, ya que cualquier proyecto de revisión del

orden constituido, especialmente aquellos que afecten al fundamento de la identidad del titular de la soberanía, deben sustanciarse a través de dichos procedimientos (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4). Para el recurrente no plantea duda alguna la inconstitucionalidad del apartado primero de la disposición adicional recurrida, que no impone condicionamiento alguno a la organización y gestión del proceso referendario. Tampoco la de su apartado segundo, cuyo contenido es básicamente el mismo, pues los condicionantes que se incluyen en su inciso final, que pudieran interpretarse en el sentido de someter la celebración del referéndum a la autorización del Estado, no pueden evitar su inconstitucionalidad, toda vez que un referéndum de esas características implica un poder de disposición sobre una cuestión fundamental resuelta con el proceso constituyente -la unidad y titularidad de la soberanía-, que resulta sustraída al poder constituido por afectar al fundamento mismo del orden constitucional. En definitiva, concluye el Abogado del Estado, esta fuera del alcance del convocante (y del Estado en cuanto debe autorizar la consulta) la materia misma objeto de referéndum.

Los Abogados del Gobierno de la Generalitat alegan que la disposición adicional impugnada plasma la decisión del Parlamento de habilitar al Gobierno para que disponga de las partidas presupuestarias vinculadas a la celebración de una consulta referendaria y de dejar abierta la posibilidad a un eventual acuerdo negociado, sin comprometer su sentido, que pudiera dar algún tipo de respuesta a las aspiraciones de la sociedad catalana. Entienden que para ratificar su constitucionalidad sería suficiente una interpretación sistemática de la disposición adicional en el marco del ordenamiento jurídico vigente, puesto que en todas las consultas referendarias es precisa la autorización del Estado, que ninguno de sus dos apartados excluye.

Los Letrados del Parlamento de Cataluña defienden una interpretación “integradora” de los dos apartados de la disposición adicional, en el sentido de que el enunciado más general de su apartado primero debe entenderse concretado por lo que establece el apartado segundo, que se convierte en el marco aplicativo de referencia de aquella disposición. De acuerdo con esta interpretación, la celebración del referéndum, en virtud del inciso final de este apartado segundo, está condicionada a la aprobación de un cambio normativo en la materia o a la autorización del Estado, de modo que se trataría de un referéndum “acordado” con el Estado.

6. Siendo indiscutible, según ha quedado expuesto, el objeto del proceso referendario para cuya financiación la disposición adicional impugnada incorpora el mandato dirigido al Gobierno de la Generalitat de habilitar, dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017, las partidas precisas a fin de hacer frente a los gastos que puedan derivarse de su organización, gestión y convocatoria, es también claro, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, que aquel proceso referendario contraviene los arts. 1.1 y 2, 2 y 168 CE (SSTC 103/2008; 42/2014, de 25 de marzo; y 259/2015).

a) La consulta referendaria, cuya financiación, en los términos que establece la disposición adicional recurrida, se somete a nuestro enjuiciamiento, tendría por objeto una cuestión -la independencia o secesión de Cataluña del Estado español- que implica la reconsideración del fundamento mismo del orden constitucional vigente establecido por la voluntad soberana del pueblo español, del que son elementos nucleares, entre otros, la identidad y unidad del sujeto soberano.

Como este Tribunal ya ha declarado, y hemos ahora de reiterar una vez más, “la Constitución misma es fruto de la determinación de la nación soberana por medio de un sujeto unitario, el pueblo español, en el que reside aquella soberanía y del que emanan, por ello, los poderes del Estado (art. 1.2 CE)”, concebido éste “como el conjunto de instituciones y órganos que ejercen, en todo el territorio, poder público y en el que se integran las Comunidades Autónomas”. La soberanía de la nación residenciada en el pueblo español “conlleva necesariamente su unidad”, como proclama el art. 2 CE, y esta unidad del sujeto soberano “es fundamento de una Constitución mediante la que la nación misma se constituye, al propio tiempo, en Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE)”. Se trata también de un Estado “único o común para todos y en todo el territorio, sin perjuicio de su articulación compuesta o compleja por obra del reconocimiento constitucional de autonomías territoriales [...] a las distintas nacionalidades y regiones que, constituidas en Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía, integran España” [STC 259/2015, FJ 4 a) y jurisprudencia allí citada].

El art. 1.2 CE, precepto “base de todo nuestro ordenamiento jurídico” (STC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 3), atribuye, por tanto, con carácter exclusivo la titularidad de la soberanía nacional al pueblo español, unidad ideal de imputación del poder

constituyente y, como tal, fundamento de la Constitución y del Ordenamiento jurídico y origen de cualquier poder político (SSTC 12/2008, de 29 de enero, FJ 4; 13/2009, de 29 de enero, FJ 16). Si en el actual ordenamiento constitucional solo el pueblo español es soberano, y lo es de manera indivisible y exclusiva, ningún otro sujeto u órgano del Estado o ninguna fracción de ese pueblo puede pretender disponer o quebrantar la soberanía nacional. Un acto de ese órgano o de un pueblo o de los ciudadanos de una Comunidad Autónoma que pretenda tal disposición o quebranto no puede dejar de suponer “una simultánea negación de la soberanía nacional que, conforme a la Constitución, reside en el conjunto del pueblo español” [SSTC 42/2014, FJ 3; 259/2015, FJ 4 a)].

En lo que a este proceso constitucional concierne, el pueblo de Cataluña, que sería el destinatario de la consulta referendaria, “no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación [española] constituida en Estado” (STC 42/2014, FJ 3), ni es “un sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional” (STC 259/2015, FJ 3), ni, en fin, los ciudadanos de Cataluña pueden confundirse con el pueblo soberano concebido como “la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fuente de la Constitución y del Ordenamiento”(STC 12/2008, FJ 10; y 259/2015, FJ 3). Una cuestión como la que se pretende someter a consulta referendaria no puede dejar de afectar al conjunto de los ciudadanos españoles, pues en la misma se abordaría la redefinición del orden constituido por voluntad soberana de la Nación (STC 13/2008, FJ 4). De manera que lo que a todos afecta, la permanencia o no, en lo que ahora importa, del Estado común en que España quedó constituida (art. 1.1 CE), no podría, llegado el caso, sino ser reconsiderado y decidido también por todos (art. 168 CE).

La atribución de la soberanía nacional al pueblo español (art. 1.2 CE) y la indisoluble unidad de la Nación (art. 2 CE) se contemplan junto con el reconocimiento y la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE). Este derecho a la autonomía no es ni puede confundirse con la soberanía (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3; y 25/1981, de 14 de julio, FJ 3), no contemplada en nuestra Constitución para las nacionalidades y regiones que integran el Estado. De ahí, que este Tribunal haya declarado que “en el marco de la Constitución una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir

sobre su integración en España” (STC 42/2014, FJ 3). Conclusión esta, afirmamos en esa misma Sentencia, “que es del mismo tenor que la que formuló el Tribunal Supremo de Canadá en el pronunciamiento de 20 de agosto de 1998, en el que rechazó la adecuación de un proyecto unilateral de secesión por parte de una de sus provincias tanto a su Constitución como a los postulados del Derecho internacional” (*ibídem*).

Desde el punto de vista jurídico, el art. 1 EAC define la posición de Cataluña en el actual marco constitucional como “nacionalidad, [que] ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto, que es su norma institucional básica”. Este Tribunal ha considerado que la declaración recogida en el precepto estatutario transcrito predica de Cataluña, “en términos constitucionalmente impecables ... cuantos atributos la constituyen en parte integrante del Estado fundado en la Constitución. Una nacionalidad constituida en Comunidad Autónoma y cuya norma institucional básica es su propio Estatuto de Autonomía”. De forma que la Comunidad Autónoma de Cataluña “trae causa en Derecho de la Constitución Española y, con ella, de la soberanía nacional que proclama el art. 1.2 CE, en cuyo ejercicio, su titular, el pueblo español, se ha dado una Constitución que se dice y quiere fundada en la unidad de la Nación española”. No se presenta la Constitución, por lo tanto, como “el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores” a ella, sino como “norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones históricas anteriores” [SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3; 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 a); y 42/2014, FJ 3].

b) El planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento del orden constitucional vigente, incluida la reconsideración de la identidad y unidad del sujeto titular de la soberanía, es desde luego factible en nuestro Ordenamiento, “toda vez que, en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, [...] siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales, no hay límites materiales a la revisión constitucional” (STC 103/2008, FJ 4). Hasta este punto es cierta la afirmación de que la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy distinto signo. En este sentido, hemos de reiterar que la Constitución depara la más amplia libertad para la exposición y defensa

pública de cualesquiera concepciones ideológicas, incluyendo las que “pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediante la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica” (STC 259/2015, FJ 7). Pero el respeto a los procedimientos de reforma constitucional, como ya dijimos en la STC 103/2008, “es, siempre y en todo caso, inexcusable”, de forma tal que “tratar de sortear, eludir o simplemente prescindir de esos procedimientos sería intentar una inaceptable vía de hecho (incompatible con el Estado social y democrático de Derecho que se proclama en el art. 1.1 CE) para reformar la Constitución al margen de ella o conseguir su ineficacia en la práctica” (FJ 4; en el mismo sentido SSTC 138/2015, de 11 de junio, FJ 4; y 259/2015, FJ 7).

En la misma STC 103/2008 ya declaramos que la redefinición de la identidad y unidad del sujeto titular de la soberanía es cuestión que ha de encauzarse a través del procedimiento de reforma de la Constitución previsto en el art. 168 CE y que por ello sólo puede ser objeto de consulta popular por la vía del referéndum de revisión constitucional. No puede ser planteada -insistió este Tribunal- como cuestión sobre la que simplemente se interesa el parecer del cuerpo electoral de una Comunidad Autónoma, “puesto que con ella se incide sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos”. En este sentido, concluimos que “[e]l respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquellos que afecten 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 otro 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). De modo que cuando se pretende alterar el orden constituido de manera unilateral e ignorando los procedimientos expresamente previstos a tal fin por la Constitución “se abandona la única senda que permite llegar a este punto, la del Derecho” (STC 259/2015, FJ 7).

c) Con base en los razonamientos que acaban de traerse a colación, el proceso referendario al que se refiere la disposición adicional impugnada contraviene los arts. 1.1 y 2, 2 y 168 CE. Ello ha de determinar, dado el carácter instrumental y subordinado que reviste respecto de este proceso referendario, en cuanto mecanismo presupuestario destinado a garantizar su cobertura financiera, la inconstitucionalidad de dicha disposición adicional, que incorpora el mandato dirigido al Gobierno de la Generalitat de habilitar, dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017, las partidas precisas a fin de hacer frente a los requerimientos y necesidades que se deriven de la organización, gestión y convocatoria de dicho proceso referendario.

La censura de inconstitucionalidad que se impone en relación con la mencionada disposición adicional no puede resultar matizada o excluida por la interpretación que de su contenido proponen los Abogados del Gobierno de la Generalitat y los Letrados del Parlamento de Cataluña, en el sentido de entender que la celebración de la consulta referendaria resulta condicionada a la autorización del Estado o a la existencia de un cambio normativo en la materia.

En cuanto a la primera de las condiciones, esto es, la previa autorización del Estado, porque, como ya hemos señalado, el objeto del proceso referendario incide sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente -identidad y unidad del sujeto soberano- que resultan sustraídas a las decisiones de los poderes constituidos, estando reservado su tratamiento al procedimiento de reforma constitucional del art. 168 CE (por todas, STC 103/2008, FJ 4).

Y, por lo que se refiere a la segunda de las condiciones, hemos de insistir en que el enjuiciamiento de la disposición adicional impugnada ha de hacerse con las normas vigentes que son medida de su constitucionalidad, no en atención a cualesquiera otras, futuras o hipotéticas, que pudieran ocupar, en su día, su lugar. Carece de sentido remitirse a lo que en ocasión anterior hemos llamado, ante una sugerencia análoga, “normas imaginarias o inexistentes” (STC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 7). Ello con independencia de que “nunca un legislador autonómico puede disponer nada acerca del ámbito legislativo propio del legislador estatal” (SSTC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4; 132/1998, de 18 de junio, FJ 12; y 168/2009, de 9 de junio, FJ 3), ni anticipar los resultados de una hipotética modificación legislativa cuya adopción corresponde al Estado [SSTC 128/2016, FF JJ 6 c); y 9 B b); y 52/2017, FJ 8 A)]. En otras palabras, la

reforma de la legislación y de la propia Constitución es siempre una posibilidad abierta, pero lo que no cabe es invocar tal posibilidad y anticipar al tiempo, en normas vinculantes, los eventuales resultados futuros de aquellas posibles reformas, pues “[l]egislar con validez jurídica, como ya dijimos, es hacerlo en el respeto a las normas vigentes del bloque de la constitucionalidad, no en atención a otras, hipotéticas, que pudieran, acaso, ocupar un día su lugar” [STC 128/2016, FJ 10 c)].

7. El Abogado del Estado considera que la disposición adicional impugnada vulnera también el sistema de distribución de competencias en materia de referéndum (arts. 92 y 149.1.32 CE y 122 EAC), al habilitar la financiación por el Gobierno de la Generalitat de la organización, gestión y convocatoria del proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña. Este reproche de inconstitucionalidad se asienta sobre la premisa de que las leyes de presupuestos han de ajustar su contenido al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, de modo que no pueden incorporar, ni siquiera de forma condicional o potencial, disposiciones normativas en relación a ámbitos competenciales o facultades que no son propios del respectivo poder público. En este caso, la disposición adicional recurrida establece una habilitación de gasto en orden a la realización de un proceso referendario para el que la Comunidad Autónoma carece de competencia, ya que en materia de consultas referendarias no ostenta otra facultad, a estos efectos, que la de solicitar al Estado la autorización para su convocatoria.

Los Abogados del Gobierno de la Generalitat no formulan alegaciones en relación con esta concreta tacha de inconstitucionalidad, limitándose a sostener que es posible otra interpretación del marco constitucional y estatutario en materia de consultas y referéndums a la sustentada hasta ahora por este Tribunal, que pudiera permitir la celebración de una consulta referendaria en Cataluña sobre su futuro político. Silencio que los Letrados del Parlamento de Cataluña también mantienen respecto de este mismo reproche.

8. El examen de este motivo de inconstitucionalidad requiere discernir entre la premisa sobre la que se asienta, esto es, la vinculación del contenido de la ley de presupuestos al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, y el desbordamiento competencial que se denuncia.

A) Sobre la configuración de las leyes de presupuestos en la Constitución y en el bloque de la constitucionalidad existe una copiosa jurisprudencia constitucional, referida, entre otros extremos, a su función, contenido, límites materiales y temporales o procedimiento de aprobación, a la que basta aquí con remitirse (por todas, STC 3/2003, de 16 de enero), para centrarnos en el concreto aspecto que ahora interesa.

Este Tribunal en relación con la potestad de gasto público con cargo a los propios presupuestos, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, tiene declarado que esta potestad no puede erigirse “en núcleo que absorba competencias de las que se carece, ni la financiación o subvención tiene otra justificación que la de ser aplicada a actividades en las que, por razón de la materia, la Administración, sea estatal o autonómica, ostente competencias (SSTC, entre otras, 30/1982, de 30 de junio; 95/1986, de 10 de julio; 146/1986, de 25 de noviembre; y 201/1988, de 27 de octubre)” [STC 14/1989, de 26 de enero, FJ 2]. En esta línea, con una referencia ya más específica a la potestad de gasto de las Comunidades Autónomas, ha señalado también que su autonomía financiera, si bien garantiza la plena disposición de medios financieros, no supone que dicha potestad “permita a las Comunidades Autónomas financiar o subvencionar cualquier clase de actividad, sino tan sólo aquellas sobre las cuales tengan competencias, pues la potestad de gasto no es título competencial que pueda alterar el orden de competencias diseñado por la Constitución y los EE.AA., y así bien claramente lo establece el art. 1.1. de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, al vincular la autonomía financiera al «desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyen las Leyes y sus respectivos Estatutos»” (*ibidem*).

De modo que el poder legislativo presupuestario, en la vertiente de gasto público que ahora nos ocupa, no es, según este Tribunal tiene dicho, tanto respecto del Estado como de las Comunidades Autónomas, un poder libre o desvinculado del orden competencial, sino un poder instrumental que ha de ejercerse con respeto al orden constitucional de distribución de competencias y a los límites que la Constitución establece (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 6). Doctrina que, en relación con las Comunidades Autónomas, es consecuencia, como antes ha quedado reflejado, de la vinculación de su autonomía financiera al desarrollo y ejecución de sus competencias (arts. 156 CE y 1.1 LOFCA).

La corrección de la premisa sobre la que se asienta el motivo de inconstitucionalidad enjuiciado es admitida por los Letrados del Parlamento de Cataluña que, de acuerdo con las previsiones del Estatuto de Autonomía sobre el presupuesto de la Generalitat (art. 212 EAC), expresamente vinculan su contenido económico y financiero, en lo que aquí interesa, con el ejercicio de las competencias materiales asumidas por la Comunidad Autónoma.

B) En relación con la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña en punto a consultas populares de carácter referendario existe una consolidada jurisprudencia constitucional (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69; 31 y 32/2015, de 25 de febrero; 138/2015, de 11 de junio; y 51/2017, de 10 de mayo). Sus líneas fundamentales son, por lo que hace al caso, las siguientes:

a) El Estado ostenta con arreglo al art. 149.1.32 CE competencia exclusiva para la autorización de consultas populares por vía de referéndum y también, de conformidad con los arts. 81.1, en relación con el art. 23.1, y 92.3 CE, para la regulación de la institución del referéndum cualquiera que sea la modalidad o ámbito territorial sobre el que se proyecte. En la concreción de este ámbito competencial, hemos afirmado que “sólo mediante normas estatales pueden preverse, en el respeto a las demás determinaciones de la Constitución, los supuestos, tipos y formas de referéndum, sus ámbitos territoriales, los casos en que puede haber lugar a su convocatoria, sus procedimientos de desarrollo y garantía y, en fin, el reconocimiento jurídico a dar al pronunciamiento popular” [STC 51/2017, FJ 5 b), con cita de la STC 137/2015, de 11 de junio, FJ 4].

Asimismo hemos precisado que, en el respeto a esta competencia estatal y a las normas de la Constitución en su conjunto, los Estatutos de Autonomía pueden “reconocer a las Comunidades Autónomas algún género de intervención en la ejecución o, incluso, en el complemento normativo de los preceptos estatales que disciplinen, en los términos señalados, unas u otras figuras de referéndum, siempre que ello se reali[ce], claro está, sobre asuntos de competencia de la respectiva Comunidad Autónoma” [STC 137/2015, FJ 4; doctrina que reitera STC 51/2017, FJ 5 b)].

Las previsiones constitucionales no agotan el elenco de referéndums admisibles en nuestro ordenamiento, de modo que en principio el legislador orgánico (arts. 81.1 y 92.3 CE) puede articular, aunque no sin límites, otras figuras de consultas referendarias.

Es a la Ley orgánica a la que remite este último precepto constitucional a la que correspondería, en su caso, la previsión, genérica o en abstracto, de consultas referendarias distintas a las contempladas de modo expreso en la norma fundamental, cuya regulación constituye contenido necesario, pero no exclusivo, de dicha ley orgánica [STC 51/2017, FJ 5 c)] .

b) La Comunidad Autónoma de Cataluña ha asumido competencia exclusiva en materia de consultas populares, con excepción de lo previsto en el art. 149.1.32 CE (art. 122 EAC). Título competencial que inicialmente acotado a las consultas populares no referendarias (SSTC 31/2010, FJ 69; 31/2015, FJ 6 B) a); y 138/2015, FJ 3), hemos extendido posteriormente, con el alcance que a continuación se precisa, a las de carácter referendario. Así, en la ya citada STC 51/2017 [FJ 6 a)], recogiendo la doctrina que con carácter general se estableció en la STC 137/2015 [FJ 4 d)], dijimos que “[e]l artículo 122 EAC no permite a la Comunidad Autónoma, en definitiva, introducir en su ordenamiento nuevas modalidades de referéndum, y sólo permitiría, salvada la competencia exclusiva del Estado para el establecimiento y regulación, en los términos definidos por nuestra jurisprudencia, de tal tipo de consulta popular, que la Comunidad Autónoma tuviera algún género de intervención en el complemento normativo, para aspectos accesorios, de los preceptos estatales que disciplinen unas u otras figuras de referéndum”, siempre que ello se realice sobre asuntos de competencia de la Comunidad Autónoma.

En todo caso, este Tribunal tiene declarado que queda fuera del alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma formular, convocar o realizar actuaciones, formalizadas o no jurídicamente, que auspicien la convocatoria de consultas populares, sean referendarias o no, que desborden el ámbito de las competencias propias, pues no pueden afectar al ámbito competencial privativo del Estado, o que incidan sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos por afectar al fundamento mismo del orden constitucional, dado que el parecer de la ciudadanía sobre tales cuestiones ha de encauzarse a través de los procedimientos de reforma constitucional [SSTC 31/2015, FJ 6 B); 138/2015, FJ 3; 51/2017, FJ 5 d); y ATC 24/2017, de 14 de febrero, FF JJ 7, 8 y 9)].

C) El proceso referendario al que la disposición adicional impugnada pretende dar cobertura financiera mediante el mandato que dirige al Gobierno de la Generalitat no tiene cabida en la competencia asumida por la Comunidad Autónoma en materia de consultas populares por incidir, como ya hemos dejado constancia, sobre cuestiones que afectan al fundamento mismo del orden constitucional vigente, como son las relativas a la identidad y unidad del sujeto soberano, que han de encauzarse por el procedimiento de reforma constitucional previsto en el art. 168 CE. Por consiguiente, ha de concluirse que aquella disposición adicional es contraria al régimen de distribución de competencias en materia de referéndum que dimana del bloque de la constitucionalidad (arts. 92.3 y 149.1.32 CE y 122 EAC), dado el carácter instrumental y subordinado de orden financiero que sus previsiones revisten en relación con el proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña. Lo que implica también, de conformidad con la doctrina expuesta en este mismo fundamento jurídico, que, al estar incluida en la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma, ha desbordado el contenido que constitucional y estatutariamente es propio de este tipo de fuente (art. 112 EAC), en la medida en que con ella se pretende sufragar una actuación ajena a las competencias autonómicas.

Tampoco la censura de inconstitucionalidad que ahora se impone por motivos competenciales de la disposición adicional controvertida puede resultar matizada o excluida, por las razones que ya hemos señalado, con base en la interpretación que de su contenido proponen los Abogados del Gobierno de la Generalitat y los Letrados del Parlamento de Cataluña, en el sentido de entender que la celebración del proceso referendario está condicionada a la autorización del Estado o a la existencia de un cambio normativo en la materia.

Llegados aquí, hemos de declarar que la disposición adicional impugnada vulnera la Constitución y el bloque de la constitucionalidad tanto por motivos sustantivos como de orden competencial.

9. El Abogado del Estado impugna finalmente las partidas presupuestarias “GO 01 D/227.0004/132. Procesos electorales y consultas populares”, “DD 01 D/227.0004/132. Procesos electorales y consultas populares” y “DD 01 D/227.00157132. Procesos electorales y participación ciudadana” del programa 132 (Organización, gestión y seguimiento de procesos electorales) de la Ley 4/2017, de 28

de marzo, en la medida en que se destinen a dar cobertura financiera a los gastos de convocatoria del referéndum mencionado en su disposición adicional 40. Tras descartar el carácter preventivo de la impugnación, pues carece de lógica considerar que esta disposición adicional se incluyó en la Ley de presupuestos sin recoger las partidas presupuestarias necesarias para dar cumplimiento al mandato que contiene, el Abogado del Estado estima que estas partidas incurren en los mismos motivos de inconstitucionalidad de aquella disposición adicional si se emplean para financiar la organización y celebración del referéndum, advirtiendo que no cuestiona su utilización para fines distintos, habida cuenta de que la Comunidad Autónoma tiene competencia para la celebración de procesos electorales y consultas populares. Después de aludir a la voluntad manifestada por las autoridades catalanas de “esconder” las partidas consignadas para la convocatoria del referéndum, y constatar que no existe en la Ley de presupuestos una partida específica para su financiación, afirma que es lógico inferir que las impugnadas sean precisamente por su denominación los únicos o más probables recursos presupuestarios a los que el Gobierno de la Generalitat puede acudir para ejecutar el mandato de la disposición adicional 40. El Abogado del Estado concluye en este punto sus alegaciones reconociendo que, además de a las tres partidas presupuestarias recurridas, el Gobierno de la Generalitat también puede intentar acudir para financiar la organización del referéndum a otros mecanismos presupuestarios, tales como las modificaciones de créditos (art. 6 Ley 4/2017); las transferencias de créditos (art. 7 Ley 4/2017); la ampliación de los créditos que tengan la calificación de ampliables, como ocurre con las partidas impugnadas (art 9); o, en fin, la realización de ampliaciones de crédito, si no es posible acudir a otros créditos, con cargo al Fondo de Contingencia (art. 9.4 Ley 4/2017).

Los Abogados del Gobierno de la Generalitat entienden que la impugnación de estas partidas presupuestarias resulta de carácter mucho más preventivo, si cabe, que la de la disposición adicional 40, a cuya aplicación efectiva se subordinan con carácter instrumental y sumamente indeterminado, de manera que su utilización dependerá de lo que suceda con aquella disposición. En todo caso, la previsión de una aplicación presupuestaria relativa a gastos de procesos electorales y consultas ciudadanas no es algo novedoso en la Ley de Presupuestos de 2017, como permiten constatar las Leyes de Presupuestos de años anteriores, ni tampoco la realización de transferencias desde el

Fondo de Contingencia cuando ha resultado insuficiente la cuantía inicialmente presupuestada para financiar la celebración de elecciones o referéndums.

Los Letrados del Parlamento de Cataluña califican también de preventiva la impugnación de las partidas presupuestarias recurridas, porque lo que se cuestiona no son las partidas en sí, sino su posible aplicación para financiar los gastos de convocatoria del referéndum. De acuerdo con su enunciado y denominación, no tienen necesariamente que aplicarse al destino que denuncia el Abogado del Estado, puesto que los conceptos de “procesos electorales”, “consultas populares” y “procesos de participación ciudadana” son reconducibles a otras formas de expresión distintas a los referéndums o consultas referendarias. En este sentido, los Letrados del Parlamento de Cataluña aducen la posibilidad de que se celebren elecciones autonómicas en el año 2017, previa disolución del Parlamento por el Presidente de la Generalitat, así como invocan la competencia de la Comunidad Autónoma para organizar consultas populares de carácter sectorial o procedimientos de participación ciudadana.

10. El motivo de inconstitucionalidad cuyo examen procede ahora afrontar requiere unas previas puntualizaciones.

a) El enjuiciamiento de las partidas presupuestarias recurridas ha de partir de la consideración de que no sólo el articulado de las leyes de presupuestos, sino también sus estados de ingresos y gastos son susceptibles de impugnación y, por tanto, objeto idóneo de un recurso de inconstitucionalidad, dado que cada una de las secciones presupuestarias adquiere fuerza de ley a través de la norma específica de aprobación incluida en las respectivas leyes de presupuestos. En consecuencia, aunque los créditos consignados en los estados de gastos de los presupuestos no son fuente alguna de obligaciones, constituyen, sin embargo, autorizaciones legislativas, susceptibles de convertirse en objeto de un recurso de inconstitucionalidad (SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 6; 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 8; 13/1993, de 6 de febrero, FJ 11; 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; y 96/2016, de 12 de mayo, FJ 2).

b) No cabe apreciar que el recurso en el extremo que ahora nos ocupa sea cautelar ni preventivo. Lo que en él se impugnan son unas determinadas partidas presupuestarias mediante las que el Parlamento, a juicio del recurrente, habilita al Gobierno de la Generalitat dotaciones de crédito para dar cobertura financiera al referéndum al que se refiere la disposición adicional 40. Lo trascendente ahora, por lo

tanto, no son los actos de ejecución de esas autorizaciones presupuestarias. Es lo cierto que si las vulneraciones constitucionales de orden material y competencial que el Abogado del Estado imputa a estas autorizaciones de crédito fuesen estimadas, el Parlamento de Cataluña al haberlas aprobado habría llevado a cabo una actuación legislativa y una afirmación competencial constitutivas de una inconstitucionalidad actual y efectiva, y no meramente hipotética y futura. Cuestión distinta es si las partidas presupuestarias recurridas contienen o no dotaciones destinadas a la financiación del proceso referendario, pero es claro que con ello se hace supuesto de la cuestión, pues tal constatación afecta al fundamento mismo de la pretensión impugnatoria.

c) De otra parte, hemos de insistir en que nuestro enjuiciamiento es de constitucionalidad, de modo que las intenciones del legislador, su estrategia o su propósito último no constituyen objeto de control, debiendo de limitarnos a contrastar con carácter abstracto y, por lo tanto, al margen de su posible aplicación práctica, los concretos preceptos impugnados y las normas y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de constitucionalidad [STC 186/2016, FJ 7 a)]. Por tanto, la función de este Tribunal consiste en este caso en determinar si las partidas presupuestarias impugnadas vulneran o no el bloque de la constitucionalidad.

11. La Ley 4/2017, de 28 de marzo, no contiene partidas presupuestarias expresa y específicamente destinadas, atendiendo a su enunciado y contenido, a la financiación del proceso referendario al que se refiere su disposición adicional 40. Una interpretación sistemática de esta disposición, que incorpora el mandato dirigido al Gobierno de la Generalitat de habilitar, dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017, los créditos precisos con los que afrontar los gastos de organización y convocatoria del referéndum, y de las partidas presupuestarias impugnadas, en cuyas denominaciones - así como en la del programa del que forman parte- son subsumibles los referéndums, en tanto que especie del género consultas populares (STC 103/2008, FJ 2), impone concluir, desde el prisma de cualquier observador razonable (STC 185/2016, FJ 5), que el Parlamento ha tenido que incluir dotaciones de crédito en dichas partidas presupuestarias destinadas a la financiación del referéndum sobre el futuro político de Cataluña. La “coherencia del legislador”, a la que los Abogados del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña aluden con profusión en sus alegaciones en la interpretación de la disposición adicional 40, conduce a igual conclusión, pues mal se

compadece con este criterio que el legislador que en la Ley de presupuestos dirige un mandato al Gobierno para que habilite, dentro de las disponibilidades presupuestarias del ejercicio, las partidas necesarias para hacer frente a los requerimientos económicos del proceso referendario, no recoja, sin embargo, en el estado de gastos las correspondientes autorizaciones de crédito destinadas a tal fin.

No obstante, por una parte, la generalidad de las rúbricas y de los contenidos de las citadas partidas presupuestarias no permiten identificar qué concretas dotaciones pueden estar destinadas a la financiación del proceso referendario; por otra parte, estas dotaciones también pueden destinarse a la financiación de procesos electorales, consultas no referendarias y de participación ciudadana respecto de los cuales la Comunidad Autónoma tiene competencia. Las partidas presupuestarias impugnadas, como el Abogado del Estado admite, no merecen tacha alguna de inconstitucionalidad en la medida en que tengan por objeto sufragar los gastos que puedan generar estos procesos o consultas no referendarias.

Por el contrario, sí son merecedoras de reproche de inconstitucionalidad al permitir financiar con cargo a sus dotaciones gastos que se pueden derivar de la organización y convocatoria del referéndum al que se refiere la disposición adicional 40. Este reproche de inconstitucionalidad es predicable, no ya del uso que se pudiera hacer de esas partidas presupuestarias en un futuro por parte del destinatario del mandato legislativo que incorpora dicha disposición adicional, sino también de estas autorizaciones de crédito en sí mismas consideradas, en cuanto incluyen en la definición de los supuestos de hecho de su aplicación la cobertura financiera de aquel referéndum. En efecto, las partidas presupuestarias impugnadas, por la generalidad de sus enunciados, huérfanas de concreción en cuanto a su contenido y destino, habilitan dotaciones de crédito con las que financiar, además de otros procesos electorales o consultas no referendarias, el referéndum al que se refiere la disposición adicional 40, lo que les lleva a incurrir en este extremo, por lo tanto, en los mismos vicios de inconstitucionalidad, y por lo mismos motivos, que aquella disposición. La generalidad de las denominaciones y la inconcreción de los contenidos y destinos de dichas partidas, notas en las que los Letrados del Parlamento de Cataluña fundan su defensa, no privan de fundamento las dudas de constitucionalidad que suscitan, pues son precisamente esa generalidad e inconcreción, buscadas o no, las que las convierten en habilitadoras de

créditos para dar cobertura financiera al referéndum. Por lo demás, la representación letrada del Gobierno y del Parlamento de Cataluña no ha acreditado que con las dotaciones incluidas en las partidas presupuestarias impugnadas, pese a la generalidad de su denominación e inconcreción de su contenido y destino, no puede financiarse aquel pretendido referéndum.

Sin embargo, es factible preservar en este caso la constitucionalidad de las partidas presupuestarias recurridas, pues precisamente la generalidad de sus enunciados permite postular una interpretación de las mismas conforme a la Constitución, una vez apreciada la inconstitucionalidad de la disposición adicional 40, que despeje cualquier posible duda de constitucionalidad que pudiera suscitar su validez. Validez que, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, ha de ser preservada cuando el texto de la disposición legal recurrida no impida, como ahora acontece, una interpretación adecuada a la Constitución, de manera que será preciso explorar las posibilidades interpretativas de la disposición en cuestión, ya que si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución resultaría procedente un pronunciamiento interpretativo de acuerdo con las exigencias del principio de conservación de la ley (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 13; 76/1996, de 30 de abril, FJ 5; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 18, por todas).

Pues bien, las partidas presupuestarias impugnadas no merecen tacha de inconstitucionalidad interpretadas en el sentido de que las dotaciones en ellas consignadas únicamente pueden ser destinadas a financiar procesos electorales, consultas populares no referendarias y demás procesos de participación ciudadana, en cualquiera de sus modalidades, que sean competencia de la Comunidad Autónoma.

12. La estimación del presente recurso en relación con la disposición adicional 40 de la Ley de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de Presupuestos de la Generalitat para 2017, ha de conducir a declarar su inconstitucionalidad y nulidad, con la consiguiente expulsión del ordenamiento jurídico del mandato que aquella disposición incorpora, en sus dos apartados, dirigido al Gobierno de la Generalitat en orden a que, dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017, habilite las partidas precisas con las que hacer frente a los gastos derivados de la organización, gestión y convocatoria del proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña.

Tal declaración de inconstitucionalidad y nulidad, fundada en que dicha disposición pretende dar cobertura financiera a un proceso referendario que contraviene el orden constitucional, tanto por motivos sustantivos como competenciales, ha de implicar, por idéntica razón, que ninguna partida del presupuesto de la Generalitat para 2017 puede ser destinada a cualquier actuación que tuviera por objeto la realización, gestión o convocatoria de aquel proceso referendario.

A tal efecto, no es ocioso recordar ahora que la vinculación de todos los poderes públicos al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelve (art. 87.1 LOTC) se extiende tanto al fallo como a la fundamentación jurídica de sus sentencias y demás resoluciones (SSTC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 4; 302/2005, de 21 de noviembre, FJ 6; AATC 273/2006, de 17 de julio, FJ 4; 120/2010, de 4 de octubre, FJ 1; y 141/2016, de 19 de julio, FJ 2).

13. Queda por precisar las consecuencias de esta Sentencia.

En primer lugar, no procede resolver la solicitud formulada por el Parlamento de Cataluña para que se levantara la suspensión en su día acordada de la disposición adicional y de las partidas presupuestarias impugnadas, producida de conformidad con lo dispuesto en el art. 161.2 CE. Tal suspensión tiene como presupuesto la pendencia del proceso constitucional en cuyo seno se produjo, de suerte que, tras el enjuiciamiento de la disposición adicional y de las partidas presupuestarias recurridas, verificado, además, sin haberse sobrepasado el plazo de cinco meses que contempla el art. 161.2 CE, carece de sentido cualquier pronunciamiento sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión.

En segundo lugar, tal como se recoge en el antecedente tercero de esta Sentencia, este Tribunal acordó notificar a determinadas autoridades y funcionarios de la Generalitat de Cataluña la providencia de 4 de abril de 2017 por la que se admitió a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y se tuvo por producida la suspensión de los preceptos impugnados, de acuerdo con lo previsto en el art. 161.2 CE. Asimismo acordó advertirles a todas ellas de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que pudiera suponer ignorar o eludir la suspensión acordada, advertencia esta que ha de hacerse extensiva a las autoridades que las hayan sucedido o puedan hacerlo en el futuro. Una vez que este Tribunal ha enjuiciado los preceptos impugnados y ha

depurado su inconstitucionalidad estimando parcialmente el recurso, es forzoso concluir que no han desaparecido las razones por las que formulamos aquella advertencia.

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 92.1 de nuestra Ley Orgánica, le corresponde a este Tribunal velar por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones. Por consiguiente, debemos declarar que subsiste el deber de las mencionadas autoridades y funcionarios expresado en la providencia de 4 de abril, ahora referido a impedir o paralizar cualquier iniciativa que pudiera suponer ignorar o eludir el fallo de esta Sentencia, en particular mediante la realización de las actuaciones allí especificadas.

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 parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia,

1º) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional 40 de la Ley de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo de Presupuestos de la Generalitat para 2017, con el alcance que se determina en el fundamento jurídico 12.

2º) Declarar que las partidas presupuestarias “GO 01 D/227.0004/132. Procesos electorales y consultas populares”, “DD 01 D/227.0004/132. Procesos electorales y consultas populares” y “DD 01 D/227.00157132. Procesos electorales y participación ciudadana” del programa 132 (Organización, gestión y seguimiento de procesos

electorales) son inconstitucionales en el caso de que se destinen a la financiación del proceso referendario al que se refiere la disposición adicional 40 de la citada Ley.

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

Dada en Madrid, a cinco de julio de dos mil diecisiete.