



AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los Abogados de la Generalitat de Catalunya suscritos, en representación y defensa de su Presidente y de su Gobierno, en uso de las facultades que les confiere el artículo 82.2 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional y de la designa hecha por el Gobierno de la Generalitat en su reunión de 30 septiembre de 2014, certificado de la cual se acompaña como documento número 1 anexo a este escrito, como mejor en Derecho proceda, **D I C E N**:

Que mediante el presente escrito se personan y comparecen en la **Impugnación por la vía del Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional núm. 5830-2014**, promovida por el Gobierno del Estado, en relación con el Decreto del Presidente de la Generalitat de Catalunya 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Catalunya, que ha sido admitida a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 29 de septiembre de 2014.

Habiendo sido invocado el artículo 161.2 de la Constitución Española por el Gobierno del Estado, como pone de manifiesto la providencia de 29 de septiembre de 2014, el Tribunal Constitucional ha acordado suspender el Decreto del Presidente de la Generalitat de Catalunya 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Catalunya y sus Anexos, así como las restantes actuaciones de preparación para la convocatoria de dicha consulta o vinculadas a ella.

El Presidente y el Gobierno de la Generalitat de Catalunya consideran que atendiendo a las especiales circunstancias que concurren en este caso, procede el levantamiento inmediato de la suspensión del Decreto impugnado, de sus Anexos y de las restantes actuaciones preparatorias de la consulta o vinculadas a ella, al objeto de que recupere su plena eficacia y aplicación y pueda dar cobertura jurídica a la celebración de la consulta que ha convocado sobre el futuro político de Catalunya.

En consecuencia, si bien en otro escrito que se presentará dentro del plazo de veinte días concedido, esta parte formulará las correspondientes alegaciones en defensa de la constitucionalidad del Decreto del Presidente de la Generalitat de Catalunya 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta



popular no referendaria sobre el futuro político de Catalunya, mediante el presente escrito esta parte solicita al Tribunal Constitucional que acuerde el levantamiento de la suspensión y funda esta solicitud en las siguientes CONSIDERACIONES:

1) El Tribunal Constitucional puede acordar el levantamiento inmediato de la suspensión atendiendo a la presunción de legitimidad de las leyes y a la ponderación de los intereses perjudicados por la suspensión.

Es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que habiendo sido invocado el artículo 161.2 de la Constitución Española por el Gobierno del Estado al formular la impugnación prevista en el Título V de la LOTC y producida la suspensión de las disposiciones impugnadas, de conformidad con lo previsto en el propio art. 77 de la LOTC, la suspensión puede ser revisada y acordado el levantamiento inmediato de la suspensión, sin que deban transcurrir cinco meses desde que se produjo.

Ni del art. 161.2 CE, ni de los arts. 77 y 62 de la LOTC, resulta impedimento alguno y esta posibilidad ha sido admitida por el Tribunal Constitucional, dado que el tenor literal de dicho precepto de la Constitución Española indica que los cinco meses son, precisamente, el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión, incluyéndose, por tanto la ratificación y el levantamiento de la suspensión dentro de dicho plazo. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal, por ejemplo, en los (AATC 355/1989, FJ 1; 221/1995, FJ 1; 99/2003, FJ 5; 183/2011, FJ 2; 124/2013, FJ 2; y 156/2013, FJ.1).

Es doctrina consolidada de ese alto Tribunal (por todos, AATC 662/1986, 957/11986, 1269/1988, 12/1992, 253/1992, 417/1997, 44/1998, 300/2005, 398/2005, 24/2011, 87/2011, 124/2013, 156/2013 y 115/2014), que el levantamiento o mantenimiento de la suspensión derivada de la invocación del art. 161.2 de la CE, se ha de dirimir en función de la consideración de varios criterios.

El primero es el de la presunción de legitimidad de las normas, en especial las que tienen fuerza de ley, por el interés general que existe en el normal despliegue de la eficacia de las leyes, revestidas como están de una especial presunción de constitucionalidad, en cuanto expresión de la voluntad popular.



El segundo criterio, es el de la ponderación, de un lado, de los intereses en presencia, tanto el general y público, como, en su caso, el particular o privado de las terceras personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que pueda producir la aplicación de la norma o su suspensión, que deben ser ciertos y efectivos y no meramente hipotéticos, así como la posibilidad de que en uno u otro caso pudieran llegar a producirse situaciones de hecho irreversibles que vaciasen de contenido dispositivo la resolución final del proceso pendiente. Esta valoración debe efectuarse al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda (por todos, ATC 30/2003).

Así, en el reciente Auto 178/2014, de 24 de junio, el Tribunal ha resumido el modo en el que ha de proceder a dicha ponderación de intereses concernidos, expresándolo en los siguientes términos:

“ 2. De acuerdo con la doctrina reiterada de este Tribunal para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión, es necesario, como declara entre otros muchos el ATC 157/2013, de 11 de julio, FJ 2, “ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, hemos destacado que esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. Asimismo, este Tribunal ha precisado que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no solo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto”. Como declara el citado ATC 157/2013 “lo que en este incidente se trata es de dilucidar si los perjuicios que han sido alegados por el Abogado del Estado, tienen la gravedad y consistencia necesarias como para prevalecer sobre la presunción de legitimidad de la Ley [autonómica] vasca y los intereses que se vinculan a su aplicación efectiva”. Por ello, como reiteradamente ha afirmado este Tribunal (entre otros muchos, ATC 114/2014, de 8 de abril de 2014) “de lo que en este incidente se trata no es de vindicar o defender la titularidad de la competencia discutida, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante el tiempo que dure el proceso constitucional (ATC 75/2010, de 30 de junio, FJ 2)”.



Además, y conforme a lo expresado en ese mismo Auto y, entre otros muchos, en los AATC 329/1992, 243/1993, 64/1994, 251/1996, 44/1998, 257/1998, 199/2000, 5/2002, 172/2002, 30/2003 y 115/2014, el mantenimiento de la suspensión, en cuanto excepción a la regla general del mantenimiento de la eficacia que toda norma posee, requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa de la suspensión ex art. 161.2 de la Constitución Española, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen.

Así, cabe señalar que el Decreto ahora suspendido ha sido dictado en aplicación de la Ley de Catalunya 10/2014, de 26, de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, que a su vez ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad formulado por el Presidente del Gobierno del Estado con invocación del 161.2 CE y cuyos arts. 3 a 39 y las disposiciones transitorias primera y segunda, y la disposición final primera se encuentran también suspendidos. No obstante, también en aquel recurso esta parte ha solicitado el levantamiento inmediato de la suspensión, atendiendo al hecho que afecta una ley del Parlamento de Catalunya, órgano cuya voluntad tiene conexión directa con la voluntad popular. Pero en este procedimiento de impugnación que se sigue contra el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta, la posibilidad de que sea mantenida la suspensión también debe ser contemplada como verdaderamente excepcional, y únicamente procedente si la parte actora llegase a demostrar que la vigencia de los preceptos produciría unos perjuicios muy graves e irreparables al interés general o a terceros afectados y caso de no hacerlo, por coherencia con el principio de presunción de legitimidad de las normas y de la actuación constitucional de los poderes públicos, debería acordarse el levantamiento de la suspensión del Decreto.

2) La Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Catalunya llaman a los poderes públicos a promover y facilitar las libertades ideológicas y de expresión, así como la participación política de los ciudadanos.

Pasando al análisis concreto de la ponderación de intereses en juego y de los hipotéticos perjuicios de imposible o difícil reparación respecto del Decreto suspendido, sus Anexos y actos y Resoluciones de aplicación, resulta palmario que de esa aplicación no cabe prever la causa de ningún perjuicio al interés



general y tampoco, más concretamente, una vulneración de las competencias que el art. 149.1.32 de la Constitución reservan al Estado en materia de autorización de la convocatoria de consultas por vía de referéndum, ni un menoscabo de otros preceptos, valores, principios ni intereses y bienes constitucionalmente protegidos. Y no por el simple hecho que la convocatoria de la consulta pueda tener relación con cuestiones de gran relieve constitucional, puede esa simple apreciación determinar por sí misma que el Tribunal Constitucional omita la debida ponderación de los demás derechos e intereses en presencia, generales, de las partes y de terceros, y de los perjuicios que puedan derivar de la aplicación o suspensión del Decreto.

La Ley 10/2014, conforme a lo que se expone en el Preámbulo, pretende dar efectividad al principio democrático del que emerge el Estado, e incrementar la calidad democrática del sistema de instituciones de Catalunya mediante la puesta en práctica de mecanismos de participación ciudadana, con la finalidad de hacer más próxima la Administración y asegurar que la ciudadanía pueda expresar su opinión y ser oída en la toma de las decisiones que afecten a sus intereses.

En ese sentido, la Ley da cumplimiento al mandato del art. 9.2 de la Constitución Española, de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y los grupos en los que se integra, sean reales y efectivas, de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Y lo hace en coherencia con el objetivo fijado en el Preámbulo de la propia Constitución Española de 1978, de establecer una sociedad democrática avanzada, y para dar también efectividad al derecho de los ciudadanos de Catalunya de promover la convocatoria de consultas populares y para garantizar la plena eficacia de la participación social, individual y asociativa en los términos previstos por el art. 43 del Estatuto de Autonomía de Catalunya.

Y si bien el Tribunal Constitucional ha reconocido (STC 103/2008 FJ.3), que la Constitución Española configuró “una democracia representativa, como regla general, complementada con determinados instrumentos de democracia directa, que han de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa”, lo cierto es que por el momento todavía no se han habilitado algunos de los cauces e instrumentos de participación o de expresión de la democracia directa ni de la participativa, y se ha venido sosteniendo por el propio Tribunal un entendimiento



muy restrictivo de la posibilidad que las Comunidades Autónomas regulen o celebren consultas referendarias o de otra naturaleza, como resulta con toda claridad de la decisión adoptada por el Tribunal en esa misma Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre de 2008, dictada en el recurso de inconstitucionalidad en su día interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

No obstante, 35 años después de aprobada la Constitución, sus preceptos ya no pueden ser leídos e interpretados del mismo modo que en el momento original de su entrada en vigor. Si un objetivo preminente de la entonces naciente democracia en España pudo ser su propia consolidación y la del sistema de democracia representativa, confiriendo a las instituciones y los partidos políticos un casi exclusivo protagonismo en el escenario político, que llegó a relegar a supuestos de verdadera excepción las consultas populares y los referéndums, hoy aquel entendimiento del principio democrático requiere una contextualización en la que se dé a esos y a otros instrumentos de participación, una función efectiva de encauzar la expresión por los grupos sociales significativos de aquellas aspiraciones que no sienten representadas en las instituciones. Se trataría, en definitiva, de un ejercicio formalizado de la libertades ideológica y de expresión, que en modo alguno resultan ajenas al elenco de valores, principios y derechos fundamentales en los que se funda la Constitución Española.

Porque, como advirtió el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ya en su Sentencia de 2 de octubre de 2001 (Caso Stankov y United Macedonian Organisation Ilinden contra Bulgaria):

“97

Sin embargo, el Tribunal reitera que el hecho de que un grupo de personas pida la autonomía o incluso la secesión de parte del territorio del país, y por lo tanto, exija cambios constitucionales y territoriales fundamentales, no puede automáticamente justificar la prohibición de sus reuniones. El exigir cambios territoriales en discursos y manifestaciones no supone automáticamente una amenaza para la integridad territorial del país y la seguridad nacional.

La libertad de reunión y el derecho a expresar puntos de vistas a través de ella, están entre los valores primordiales de una sociedad democrática. **La esencia de la democracia es su capacidad de resolver los problemas por medio de debates abiertos.** Las medidas restrictivas de naturaleza preventiva para suprimir la



libertad de reunión y expresión, a menos que sean en casos de incitación a la violencia y rechazo de los principios democráticos, por más chocantes e inaceptables que puedan parecer a las autoridades algunos puntos de vista o palabras, o por más ilegítimas que puedan ser las exigencias, hacen un flaco servicio a la democracia y a menudo la ponen en peligro. **En una sociedad democrática basada en el Estado de Derecho, se debe ofrecer una adecuada oportunidad de expresión de las ideas políticas que discutan un orden existente y cuya realización se proponga por medios pacíficos, a través del ejercicio del derecho de reunión, así como por otros medios legales.**”

Y aquel reconocimiento, tuvo su confirmación, por ejemplo, en la ulterior Sentencia del propio TEDH, de 20 de octubre de 2005 (Caso Organización Macedonia Unida Ilinden-Pirin y otros contra Bulgaria), en la que estableció:

59

El Tribunal considera que era razonable que las autoridades sospechasen que ciertos dirigentes o miembros del partido demandante alimentaban ideas separatistas y tenían un ideario político que incluía la noción de autonomía para la región de Pirin Macedonia o incluso su secesión de Bulgaria (véase Stankov y la Organización Macedonia Unida Ilinden [TEDH 2001, 562] anteriormente citada, ap. 96). Sin embargo, reitera que un partido político puede hacer campaña a favor de un cambio de las estructuras legales y constitucionales del Estado con dos condiciones: en primer lugar, que los medios usados con ese fin sean en todos los aspectos legales y democráticos, y en segundo lugar, que el cambio propuesto sea en sí mismo compatible con los principios democráticos fundamentales (véanse Yazar y otros [TEDH 2002, 20] ap. 49 Refah Partisi y otros ap. 98, ambas anteriormente citadas). No existe indicación de que esas condiciones no se cumplieran en este caso.

60

En lo que respecta a la primera condición, es digno de mención que en ninguna de las ocasiones citadas por el Tribunal Constitucional en su sentencia los dirigentes y miembros del partido demandante insinuaran ninguna intención de usar la violencia u otros medios no democráticos para conseguir sus objetivos. Además, no hay indicación alguna en el expediente de que el partido demandante hubiera llevado a cabo acciones prácticas que pudieran suponer una amenaza para la seguridad nacional de Bulgaria. En relación con esto, el Tribunal observa que los incidentes a los que se refiere el Tribunal Constitucional eran reuniones, discursos, conferencias de prensa, cartas o mapas, en los que los miembros del partido demandante o las organizaciones que lo precedieron habían afirmado que existía una minoría macedonia en Bulgaria y que la región de Pirin no era parte de Bulgaria, y habían hecho ciertas solicitudes pacíficas a este respecto (apartado 26 supra).



61

En cuanto a la segunda condición, el Tribunal considera que incluso si se asumiera que el proyecto político por el que abogaba el partido demandante fuera la autonomía o incluso la secesión de Pirin Macedonia, eso no significaría automáticamente que estuviera en contradicción con los principios de la democracia. En un caso previo que se refería a las prohibiciones de mítines organizados por UMO Ilinden, organización aparentemente muy íntimamente vinculada con el partido demandante, el Tribunal examinó la cuestión de si la probable expresión de ideas separatistas en reuniones públicas constituía un motivo suficiente para la prohibición de tales mítines y resolvió que «el hecho de que un grupo de personas pida la autonomía o incluso la secesión de parte del territorio del país, y por lo tanto, exija cambios constitucionales y territoriales fundamentales, no puede automáticamente justificar la prohibición de sus reuniones» (véase Stankov y la Organización Macedonia Unida Ilinden [TEDH 2001, 562] anteriormente citada, ap. 97). Declaró también que «la probabilidad de que se pudieran hacer declaraciones separatistas en las reuniones organizadas por [UMO] Ilinden no pueden justificar la prohibición de sus reuniones (ibid., ap. 98). En aquel caso, el Tribunal tuvo en cuenta, entre otras cosas, el fallo del Tribunal Constitucional en cuestión en este caso. El Tribunal considera que el razonamiento que adoptó en Stankov y la Organización Macedonia Unida Ilinden se aplica también en este caso. **El simple hecho de que un partido político preconice la autonomía o incluso pida la secesión de parte del territorio del país no es base suficiente para justificar su disolución por motivos de seguridad nacional. En una sociedad democrática basada en la norma de Derecho, a las ideas políticas que desafían el orden existente sin poner en cuestión los dogmas de la democracia, y cuya realización se promueve por medios pacíficos debe de dárseles la oportunidad de expresarse a través, entre otros medios, de la participación en el proceso político. Incluso aunque las manifestaciones de los dirigentes y miembros del partido demandante puedan parecer chocantes e inaceptables para las autoridades o para la mayoría de la población, y por muy ilegítimas que puedan ser sus demandas, no parece que justifiquen la injerencia que se impugna. El hecho de que el programa político del partido demandante fuera considerado incompatible con los principios y estructuras actuales del Estado Búlgaro no lo hace incompatible con las normas y principios de la democracia. Está en la esencia de la democracia permitir que se propongan y debatan diferentes programas políticos, incluso los que cuestionan la manera en la que el Estado está organizado, siempre que no dañen a la misma democracia** (véanse Partido Socialista y otros [TEDH 1998, 23] pg. 1257, ap. 47 y Partido de la Libertad y de la Democracia [ÖZDEP] ap. 41, ambas anteriormente citadas).



Además, no hay indicación de que el partido demandante tuviera ninguna oportunidad real de provocar cambios políticos que no hubieran contado con la aprobación de toda la escena política (véase Yazar y otros [TEDH 2002, 20] anteriormente citada, ap. 58 in fine). Además, se reconoció en la solicitud de su disolución que su influencia pública era insignificante (apartado 15 supra). Se debe también señalar en relación con esto, que algunas de las declaraciones de UMO Ilinden y del partido demandante incluían aparentemente un elemento de exageración y de provocación que pretendía atraer la atención (véase Stankov y la Organización Macedonia Unida Ilinden anteriormente citada, ap. 102 in fine). Parece así que la consideración del Tribunal Constitucional de que el partido demandante realmente «ponía en peligro la seguridad nacional de Bulgaria» no estaba basada en una valoración aceptable de los hechos relevantes.

Por otra parte, debe recordarse que el art. 10.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 -y los preceptos equivalentes de los Estatutos de otras Comunidades Autónomas, como Andalucía (art.15.2), Asturias (art.11.11), La Rioja (art.9.7), Murcia (art.11.8), Generalitat Valenciana (art.32.1.8), Canarias (art.32.5), Extremadura (art.8.11), Illes Balears (art.11.16), Castilla y León (art.34.1.11)- que estuvieron vigentes hasta el año 2006, reconocieron las competencias autonómicas para el desarrollo legislativo del sistema de consultas populares en el ámbito municipal, y la práctica de esas consultas ha sido pacífica y no controvertida en términos de constitucionalidad hasta hoy. En consecuencia, no cabe sostener que resulta extraño al principio democrático inherente a nuestro sistema constitucional, que en el nivel de organización territorial del Estado dotado de máxima autonomía política -el autonómico-, que cuenta en cada Comunidad con un sistema propio de instituciones representativas ajustadas a un modelo de sistema parlamentario de gobierno, exista también la posibilidad legal de celebrar consultas populares referendarias y no referendarias.

Como está señalando buena parte de la doctrina científica, resulta manifiestamente inconstitucional que desde instancias estatales se siga negando todavía hoy la posibilidad de celebrar consultas de ámbito autonómico.

Así, llegados a este punto, no puede sorprender que mediante la Ley de Catalunya 10/2014 y mediante el Decreto 129/2014 de convocatoria de la consulta objeto de esta impugnación, incluso contra el criterio que ha dado a conocer públicamente el Gobierno del Estado, se intente poner remedio a la ya ominosa falta de esos instrumentos de consulta y se atienda el clamor masivo de la ciudadanía en Catalunya que pide ser consultada sobre esta cuestión.



3) Las consultas populares son un instrumento normal para conocer la opinión ciudadana en las democracias liberales de nuestro entorno

La gran mayoría de los Estados existentes hoy con regímenes políticos de democracia liberal y sistemas parlamentarios de gobierno, cuentan con instrumentos legales para llevar a cabo consultas referendarias y no referendarias, porque las consultas a la ciudadanía conforman una respuesta democrática a cuestiones relevantes sobre las que un amplio sector de la ciudadanía demanda poder expresar directamente su opinión.

Las consultas populares sirven de forma eminente a la protección de derechos individuales como la libertad ideológica y la libertad de opinión. Máxime cuando se trata de consultas jurídicamente no vinculantes, puesto que son pura manifestación de posiciones políticas, de objetivos políticos o de criterios finalistas, expresados en términos amplios y cuya implementación requiere, en su caso, una instrumentación ulterior a través de la actuación de las instituciones representativas de gobierno mediante los procedimientos constitucional o legalmente establecidos.

Las consultas comportan, por tanto, el ejercicio de derechos individuales de los ciudadanos y sirven a los valores de libertad, igualdad y pluralismo político y al principio democrático.

En los sistemas federales y los Estados compuestos, las consultas pueden servir también a los principios igualitarios e inclusivos y a los derechos colectivos de los ciudadanos, tanto si las consultas se formulan en la totalidad del territorio estatal como en parte de él, puesto que las consultas resultan también congruentes con los principios del federalismo plurinacional.

Por ello, no puede desconocerse que las consultas populares constituyen un procedimiento normal en el ámbito internacional de las democracias occidentales de nuestro entorno. Así, por ejemplo, a partir de los datos que ofrecen los estudios científicos¹, actualizados a fecha de hoy, en el grupo de Estados formados por Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Reino Unido, Suiza y Suecia, se han realizado más de 99 consultas o

¹ J. López y F. Requejo. *Análisis de experiencias de democracia directa en el ámbito internacional (1995-2007)*, IVAP 2008.



referéndums sobre cuestiones de alcance institucional o constitucional, 45 de los cuales han implicado ulteriormente la realización de reformas del diseño institucional del Estado, una redistribución territorial de las competencias o una cesión de soberanía². A ese cómputo general, evidentemente, ha de añadirse hoy el celebrado en Escocia el pasado día 18 de septiembre. Y adviértase que no se han contabilizado en ese cálculo las consultas de ámbito territorial cantonal o local celebradas en Suiza que, como es notorio, han sido muchas más, dada la especial práctica que caracteriza su sistema de gobierno.

La evidencia de esta práctica en dichos Estados, demuestra bien a las claras que para justificar la suspensión de la Ley de Catalunya 10/2014 y del Decreto de convocatoria de esta consulta, no puedan invocarse perjuicios graves de naturaleza alguna. Si en los Estados de nuestro entorno, ya sean unitarios o compuestos, como los citados, se vienen celebrando consultas referendarias y no referendarias de todo tipo, en las que los ciudadanos manifiestan de forma libre y pacífica su posición política, incluso sobre cuestiones del máximo alcance constitucional, hoy no cabe invocar hipotéticos o futuros perjuicios derivados de la aplicación de la Ley ni de la celebración de una consulta no referendaria, cuando no se ha anudado eficacia jurídica alguna al resultado de la misma.

Ni tampoco, cabe mantener tamaña cerrazón cuando una simple lectura de la Constitución Española de 1978 demuestra que no existe en ella precepto que impida de forma explícita la celebración de consultas populares. Por ello, seguir manteniendo que la práctica de las consultas populares en ámbitos territoriales autonómicos es inviable dentro de nuestro sistema Constitucional, o que nuestra Constitución de 1978 es especial y distinta y no podemos compararla con esos otros sistemas, denota solipsismo y más parece un puro ejercicio de autoridad, carente de razón y de fundamento, y fuera del contexto de tantos otros Estados democráticos de nuestro entorno que, si en algo nos aventajan, no es en otra cosa que una más dilatada experiencia y una más larga tradición democrática.

² La relación de esos referéndums puede consultarse en el Anexo III del Informe número 1 emitido por el Consejo Asesor para la Transición Nacional, en la siguiente dirección de internet del Parlamento de Catalunya:

http://www.parlament.cat/web/composicio/comissions/CEDD-fonts-informacio/continguts?p_id=17216



4) **La valoración que hacen los ciudadanos de la situación política actual indica una crítica y desafección hacia las instituciones que abunda en la necesidad urgente de establecer cauces legales a través de los que puedan manifestar sus aspiraciones.**

Los datos sobre la opinión ciudadana que ofrecen los análisis del Centro de Investigaciones Sociológicas relativos al grado de satisfacción y al funcionamiento de la democracia en España indican una tendencia clara y constante durante los últimos 10 años, de crecimiento de las valoraciones negativas, alcanzando y manteniéndose en porcentajes que denotan grados verdaderamente alarmantes de insatisfacción y desafección. Por ejemplo, y entre muchos otros que podrían ser analizados con este objeto, los resultados porcentuales que ofrecen las respuestas correspondientes a julio de 2014 sobre la VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN POLÍTICA ACTUAL DE ESPAÑA I (NACIONAL) (Serie A.3.01.01.002), son³:

Muy buena -	0,2 %
Buena -	2,1 %
Regular -	17,0 %
Mala -	30,9 %
Muy mala -	47,6 %
N.S./N.C. -	2,1 %
N.C. -	0,1 %

Nuestras instituciones y, en general, el sistema de representación política y de gobierno no puede mostrarse satisfecho de estos resultados, ni esperar inactivos a que los tiempos y las circunstancias traigan mejores cosechas. Cuando además coinciden con altos índices de abstención en los procesos electorales y con movilizaciones masivas de ciudadanos expresando posiciones políticas que entienden insuficientemente representadas o atendidas en las Cámaras legislativas y en la actuación de Gobierno del Estado o de Cataluña, es preciso adoptar medidas legislativas dirigidas a superar la crisis de representatividad y que, como la Ley 10/2014 y el Decreto 129/2014 de convocatoria de la consulta ahora impugnada, ofrezcan instrumentos de

³ Pueden consultarse los datos de la serie completa en la página en internet del Centro de Investigaciones Sociológicas <http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp>



participación ciudadana a través de los que vehicular e integrar aquellas aspiraciones en el sistema de representación política, para que pueda recuperar unos buenos índices de legitimidad.

Y conste que no exponemos aquí una opinión nueva ni original, puesto que razones equivalentes son las que han llevado desde hace años al Consejo de Europa a aconsejar y promover la regulación y puesta en funcionamiento en los Estados miembros de instrumentos de participación que permitan corregir esas tendencias y alcanzar una mayor identificación de los ciudadanos con las cuestiones de gobierno y al mismo tiempo confieran mayor legitimidad democrática al funcionamiento del sistema.

5) Diversas instancias europeas han recomendado reforzar las instituciones democráticas con mecanismos de participación directa.

Si desde una perspectiva interna del ordenamiento jurídico vigente bajo la Constitución Española de 1978 ya resulta evidente la necesidad de contar con cauces legales que habiliten la realización de consultas populares por vía de referéndum y no referendarias en el ámbito autonómico, desde una perspectiva más amplia, la de los Estados agrupados en el Consejo de Europa, se ha alentado de forma explícita la incorporación y la práctica de esos instrumentos de participación.

Así, por ejemplo, mediante la Recomendación (96) 2 de 15 de febrero de 1996, del Comité de Ministros sobre los referéndums e iniciativas populares en el nivel local, se recomendó a los Estados Miembros reconocer que las autoridades locales y regionales pueden, dentro de la autonomía que se les concede, **establecer disposiciones para celebrar referendos y/o iniciativas populares a nivel local, así determinar el carácter consultivo o decisorio de estos instrumentos**, o establecer, en su caso, y después de consultar debidamente a las asociaciones pertinentes de las autoridades locales, un marco jurídico para esos referendos y/o iniciativas populares a nivel local.

En la Resolución 1353 (2003), sobre “*El porvenir de la democracia: reforzar las instituciones democráticas*”, la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa constató que los índices de participación en las elecciones locales, regionales y



nacionales son demasiado bajas en muchos de los Estados miembros, calificó ese fenómeno de alarmante y manifestó su convicción de que la afección de los ciudadanos a los procesos políticos puede ser mejorada mediante un desarrollo de la sociedad civil fundada en una extensión de la función que desempeña la participación de los ciudadanos en las actividades sociales y los procesos de decisión democrática. Para ello, entre otras medidas dirigidas a hacer más accesibles y abiertos los procedimientos de decisión democrática, **llamaba a los Estados miembros a tener en cuenta formas más directas de participación en los procesos de decisión democrática, como las iniciativas y los referéndums populares, especialmente en el nivel local, a fin de reforzar la afección del público a las decisiones adoptadas por el poder político.**

En la Recomendación 1704 (2005), sobre “*Referéndums: hacia unas buenas prácticas en Europa*”, adoptada por la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa el 29 de abril de 2005, reiterando la posición expresada en su Resolución 1353 (2003) y su Recomendación (96) 2, la Asamblea expresó su convicción de que a través de la promoción de buenas prácticas sobre referendos, el Consejo de Europa debería ayudar a sus Estados miembros en la elaboración de una mejor respuesta a los retos planteados por la democracia participativa en las sociedades modernas. En este sentido, destacó dos innovaciones necesarias y urgentes: Por una parte, la extensión del derecho al voto en las consultas locales a los inmigrantes que residen legalmente en los Estados miembros; y por otra parte, **la introducción de la posibilidad de celebrar referendos a todos los niveles en los que se adoptan las decisiones políticas, ya sean locales, regionales o nacionales.**

En ese orden también, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa, adoptó en su sesión del 16 y 17 de marzo de 2007, el “*Código de buenas prácticas en materia referendaria*”. Ese mismo año, mediante la Resolución 1592 (2007), la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa remitió a los parlamentos nacionales de los Estados miembros ese Código a fin de que pueda ser aplicado sin demora. Asimismo, el Congreso de poderes locales y regionales del Consejo de Europa celebrado en Estrasburgo el 30 de mayo y 1 de junio de 2007, aprobó dicho Código y el 27 de noviembre de 2008, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó una Declaración mediante la que invitaba a los poderes públicos en los Estados miembros a inspirarse en ese mismo Código.



Por tanto, es en ese amplio reconocimiento de la necesidad de establecer los marcos legales que habiliten la práctica de esos mecanismos e instrumentos de participación, asumido y compartido por los países de nuestro entorno, en el que se inscribe la Ley de Catalunya 10/2014 de consultas populares y participación ciudadana. Y en la observancia de esa misma orientación es en la que se aprueba el Decreto de convocatoria de la consulta ahora impugnado.

Pero además del Consejo de Europa, la Unión Europea, consciente de la desafección de los ciudadanos respecto de sus instituciones y de sus políticas, y consciente también de su propio déficit democrático, ha promovido una serie de reformas y medidas de democracia participativa destinadas a incrementar la legitimidad democrática de las instituciones, y ha propugnado la incorporación también de instrumentos de participación ciudadana. En esta línea cabe referir el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (Comisión Europea 2001) y la Declaración de Laeken mediante la que el Consejo Europeo convocó la Convención Europea (Consejo Europeo 2001), así como las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

Concretamente, el art. 10 del Tratado de la Unión Europea, después de establecer que el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa, y que los ciudadanos estarán directamente representados en el Parlamento Europeo, reconoce en su apartado .3 que todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. A su vez, los apartados 1, .2 y .3 del art. 11 consagran el denominado “diálogo civil” mediante el que se promueve la participación de la ciudadanía y sus organizaciones en la toma de decisiones y cuyo apartado .4 reconoce el derecho de un millón de ciudadanos de la Unión Europea a instar de la Comisión la adopción de una iniciativa legislativa. El fomento de la participación y de las consultas constituye así mismo uno de los ejes de la “Iniciativa europea en favor de la transparencia”, de noviembre de 2005 SEC (2005) 1300 y del “Libro Verde sobre la Iniciativa europea en favor de la transparencia” de 3 de mayo de 2006 COM (2006) 194 final.

6) La Decisión del Tribunal Supremo de Canadá de 20 de agosto de 1998 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 ideas en el debate público



En todos los debates en sede académica, parlamentaria, e incluso jurisdiccional que se han suscitado en torno a la Ley de Catalunya 10/2014 y a la convocatoria de esta consulta, como ya sucedió en torno a la impugnación de la Resolución del Parlamento de Catalunya 5/X, de 23 de enero de 2013, que acabaría dando lugar a la Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014, aparece una referencia de derecho comparado, la Decisión del Tribunal Supremo de Canadá de 20 de agosto de 1998, que por su constante cita en los estudios de Derecho Constitucional se ha convertido en paradigmática, tanto por la calidad de sus razonamientos jurídicos, como por la exquisita ponderación que realizó de los distintos principios y derechos constitucionales e intereses concurrentes en la controvertida celebración de un referéndum sobre la secesión de Quebec.

En aquella Decisión, el Tribunal Supremo de Canadá dio respuesta a ciertas preguntas formuladas por el Gobierno Federal en relación a la secesión del Quebec, pero resulta especialmente relevante a los efectos de la cuestión que aquí tratamos, por haber establecido como premisa para un juicio a las actuaciones de los poderes públicos, la inescindible correlación entre los principios de legalidad constitucional y de legitimidad democrática.

En ese sentido, permítasenos reproducir aquí los párrafos 67 a 69 de aquella Decisión, traducida al castellano⁴:

““67. El consentimiento de los gobernados es un valor fundamental en nuestra concepción de sociedad libre y democrática. Sin embargo, la democracia, en el verdadero significado del término, no puede existir sin el principio de la primacía del derecho. Es la ley quien crea el marco en el que la “voluntad soberana” debe determinarse y ponerse en funcionamiento. **Para ser legítimas, las instituciones democráticas deben, en definitiva, reposar sobre fundamentos jurídicos. Esto significa que deben permitir la participación del pueblo y la responsabilidad ante el pueblo a través de las instituciones públicas creadas por la Constitución. También es cierto, sin embargo, que un sistema de gobierno no puede sobrevivir sólo mediante el respeto a la ley. Un sistema político debe poseer también legitimidad, lo que exige, en nuestra cultura política, una interacción entre la primacía del derecho y el principio democrático. El sistema debe poder reflejar las aspiraciones de la población.** Y aún hay

⁴ Disponible en la página en internet del fondo documental y bibliográfico del Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya
<http://www.gencat.cat/drep/pdfIEA/IEA000004938/IEA000004938.pdf>



más. La legitimidad de nuestras leyes reposa también en una apelación a valores morales, muchos de los cuales ya se encuentran engastados en nuestra estructura constitucional. Sería un grave error asimilar la “legitimidad” a la “voluntad soberana” o a la sola regla de la mayoría, con exclusión de otros valores constitucionales.

68. Finalmente, debemos subrayar que **el buen funcionamiento de una democracia exige un proceso permanente de discusión. La Constitución insta un gobierno a través de asambleas legislativas democráticamente elegidas y mediante un ejecutivo responsable ante ellas, “un gobierno que reposa, en definitiva, sobre la expresión de la opinión pública alcanzada merced a la discusión y al juego de las ideas”** (*Saumur v. City of Quebec, ya citado, p. 330*). La necesidad de constituir mayorías, tanto a nivel federal como a nivel provincial, por su propia naturaleza, entraña compromisos, negociaciones y deliberaciones. **Nadie posee el monopolio de la verdad y nuestro sistema reposa sobre la creencia de que, en el mercado de las ideas, triunfarán las mejores soluciones a los problemas públicos.** Inevitablemente, existirán voces disidentes. Un sistema democrático de gobierno debe tomar en consideración tales voces disidentes y buscar tenerlas en cuenta, y encaminarlas hacia las leyes que todos los miembros de la colectividad deben respetar.

69. La Ley Constitucional de 1982 es expresión de este principio al conferir a cada participante en la Confederación, el derecho a iniciar una propuesta de reforma constitucional. Bajo nuestro punto de vista, la existencia de este derecho impone a los otros participantes en la Confederación la obligación recíproca de participar en discusiones constitucionales para tomar en consideración la expresión democrática de un deseo de cambio en otras provincias y responder a ella. Esta obligación es inherente al principio democrático, que es un pilar fundamental de nuestro sistema de gobierno.””.

Y no puede desconocerse que esas eminentes consideraciones se inspiran en la larga tradición democrática de las sociedades que han hecho de la libertad y del debate público el valor supremo de su ordenamiento, y siguen la clásica apelación al “*mercado de las ideas*”, que el Juez Holmes formuló ya en el año 1919, en su célebre voto particular a la Sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América *Abrams v. United States*, puesto que es en la libre expresión y el intercambio de ideas, donde verdaderamente se ha de medir su bondad o maldad.



Cuando la Constitución Española reconoce la libertad y el pluralismo político como valores superiores de su ordenamiento, y cuando en los arts. 166 y 87.2 reconocen a las Asambleas de las Comunidades Autónomas la iniciativa legislativa y la de reforma constitucional, no puede negarse a la Generalitat de Catalunya la legitimidad de una ley que sirve a encauzar la expresión de las ideas y las aspiraciones políticas de los ciudadanos de Catalunya. Ni tampoco puede negarse a la Generalitat la legitimidad para que, con carácter previo a emprender, en su caso, esas iniciativas, convoque una consulta no referendaria, no vinculante jurídicamente en cuanto a su resultado, que ha sido reclamada de forma expresa y reiterada en masivas y pacíficas concentraciones y manifestaciones ciudadanas, y muy especialmente las que han tenido lugar en Barcelona el 10 de julio de 2010, bajo el lema “*Somos una nación. Nosotros decidimos*”; la del 11 de septiembre de 2012, en Barcelona, bajo el lema “*Catalunya, nuevo Estado de Europa*”; la cadena humana formada a lo largo del territorio de Catalunya, el 11 de septiembre de 2013, bajo el lema “*Vía catalana para la independencia*”, y la manifestación del 11 de septiembre de 2014, en Barcelona, reivindicando la celebración de una consulta popular sobre el futuro político de Catalunya.

7) El propio Tribunal Constitucional aludiendo a aquella Decisión del Tribunal Supremo de Canadá, ha reconocido en la Sentencia 42/2014 la legitimidad del “derecho a decidir” en tanto que libre manifestación de aspiraciones políticas a las que sólo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional.

La reciente Sentencia 42/2014, de 25 de marzo de 2014, resolvió la Impugnación formulada por el Gobierno del Estado respecto de la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña. En su parte dispositiva declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la cláusula primera de la Declaración, que proclamaba el carácter de sujeto político y jurídico soberano del pueblo de Cataluña, pero declaró también que no son contrarias a la Constitución Española las referencias al «*derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña*» contenidas en la Declaración, en la medida que se interpreten en el sentido que se expone en los fundamentos jurídicos 3 y 4 de la Sentencia.



En definitiva, de ese modo, en el FJ.3.b), admitió la constitucionalidad de la expresión de aspiraciones políticas contrarias al tenor actual de la Constitución, poniendo de relieve que solo puede llegarse a ellas “mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional con respeto a los principios de «legitimidad democrática», «pluralismo», y «legalidad», expresamente proclamados en la Declaración en estrecha relación con el «derecho a decidir».

Para llegar a esa conclusión, el Tribunal Constitucional aludió también en la Sentencia (FJ.3), al referido Dictamen del Tribunal Supremo de Canadá y reconoció (FJ.4.a) la función del principio de legitimidad democrática diciendo que “Uno de los principios fundamentales consagrados en la Constitución es el principio democrático (..) que reclama la mayor identidad posible entre gobernantes y gobernados (..)”, añadiendo, conforme al criterio expresado ya en otras resoluciones anteriores, que la primacía de la Constitución no debe confundirse con una exigencia de adhesión positiva a la norma fundamental, puesto que tienen cabida en nuestro ordenamiento constitucional cuantas ideas quieran defenderse, y no existe un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional (STC 31/2009 FJ.13), por lo que:

“El planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales, y el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable (STC 103/2008, FJ 4).

La apertura de un proceso de tales características no está predeterminada en cuanto al resultado. Ahora bien, el deber de lealtad constitucional, que como este Tribunal ha señalado se traduce en un «deber de auxilio recíproco», de «recíproco apoyo y mutua lealtad», «concreción, a su vez el más amplio deber de fidelidad a la Constitución» (STC 247/2007, de 12 diciembre, FJ 4) por parte de los poderes públicos, requiere que si la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, que tiene reconocida por la Constitución iniciativa de reforma constitucional (artículos 87.2 y 166 CE), formulase una propuesta en tal sentido, el Parlamento español deberá entrar a considerarla.”.



Y cabe recordar igualmente que en aquella misma Sentencia 42/2014 (FJ.3.b) el Tribunal reconoció la conformidad con la Constitución Española de las referencias al «*derecho a decidir*» contenidas en la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña:

“(..) puesto que no se proclaman con carácter independiente, o directamente vinculadas al principio primero sobre la declaración de soberanía del pueblo de Cataluña, sino que se incluyen en la parte inicial de la Declaración (en directa relación con la iniciación de un «proceso») y en distintos principios de la Declaración (segundo, tercero, séptimo y noveno, párrafo segundo). Estos principios, como veremos, son adecuados a la Constitución y dan cauce a la interpretación de que el «derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña» no aparece proclamado como una manifestación de un derecho a la autodeterminación no reconocido en la Constitución, o como una atribución de soberanía no reconocida en ella, sino como una aspiración política a la que solo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional con respeto a los principios de «legitimidad democrática», «pluralismo», y «legalidad», expresamente proclamados en la Declaración en estrecha relación con el «derecho a decidir».

En consecuencia, en esa Sentencia 42/2014 el Tribunal Constitucional validó la Resolución 5/X del Parlamento de Catalunya en la medida que propugnaba la implementación de un proceso en el que se llamaba a participar activamente a todos los ciudadanos y ciudadanas. La Ley 10/2014, tal como se ha puesto de relieve a lo largo de su tramitación parlamentaria, instrumenta con carácter general un procedimiento de consultas populares y, en este caso, sirve al objeto de dar cobertura legal al Decreto de convocatoria de la consulta que se ha impugnado en este proceso.



- 8) **La Ley 10/2014 y la convocatoria de esta consulta mediante el Decreto 129/2014 sirven a una finalidad de reforzar las instituciones democráticas con instrumentos de participación ciudadana que den cauce a la expresión de su opinión política, de manera que pueda ser conocida y recogida por sus representantes para, en su caso, emprender las iniciativas legislativas por los procedimientos constitucionalmente previstos.**

Ya ha quedado expuesto en el apartado 2) de estas consideraciones, que el Preámbulo de la Ley 10/2014, pone de manifiesto su pretensión de dar efectividad al principio democrático enunciado en el art. 1.1 de la Constitución Española, y de incrementar la calidad democrática del sistema de Gobierno en Catalunya mediante la puesta en práctica de mecanismos de participación ciudadana, con la finalidad de hacer más próxima la Administración y de asegurar que la ciudadanía pueda expresar su opinión y ser oída en la toma de las decisiones que afecten a sus intereses.

Y añade a continuación el Preámbulo, que la Ley da cumplimiento al mandato del art. 9.2 de la Constitución Española de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y los grupos en los que se integra, sean reales y efectivas, de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Y lo hace en coherencia con el objetivo fijado en el Preámbulo de la propia Constitución Española de 1978, de establecer una sociedad democrática avanzada, y para dar también efectividad al derecho de los ciudadanos de Catalunya de promover la convocatoria de consultas populares y para garantizar la plena eficacia de la participación social, individual y asociativa en los términos previstos por el art. 43 del Estatuto de Autonomía de Catalunya.

Por ello, en ejercicio de la competencia asumida por efecto del art. 122 del Estatuto de Autonomía de Catalunya, la Ley establece el régimen jurídico y el procedimiento de convocatoria y celebración de consultas populares y de otros mecanismos de participación, como instrumentos dirigidos a conocer las posiciones y las opiniones de la ciudadanía en relación con aquellos aspectos de la vida pública en Catalunya y en el ámbito competencial de la Generalitat y de los entes locales.

Pero al mismo tiempo, el preámbulo de la propia Ley 10/2014 recuerda muy claramente que los procesos de consulta que regula requieren del pluralismo



en el acceso a la información y del contraste de opiniones, y que para que esos procesos de consulta cumplan su función como instrumentos de profundización democrática, requieren unas condiciones de pluralismo en el acceso a los medios de comunicación que permitan la necesaria deliberación fundamentada de la ciudadanía.

En definitiva, el legislador apela al debate público y a la libre expresión de opiniones como condiciones previas y como ingredientes necesarios, sin los cuales la celebración de consultas populares no puede aportar esa mayor calidad democrática a la política y al gobierno en Catalunya.

Por tanto, a partir de esas premisas, la Ley ha establecido en su Título I unas disposiciones generales encabezadas por el art. 1 en el que declara que el objeto de la Ley es el establecimiento del régimen jurídico, el procedimiento, las modalidades, la ejecución y la convocatoria de las consultas populares no referendarias y de otras formas de participación ciudadana institucionalizada en el ámbito competencial de la Generalitat y de los entes locales, al tiempo que reconoce a éstos la capacidad para desarrollarla con sus propias normas de desarrollo organizativo y de funcionamiento. Además, determina en su art. 2 los principios que habrán de presidir estas formas de participación ciudadana, citando los de transparencia, publicidad, claridad, acceso a la información, neutralidad institucional, primacía del interés colectivo, pluralismo, igualdad y no discriminación, inclusión, protección de datos de carácter personal y rendición de cuentas.

En el Título II la Ley ha regulado las consultas populares no referendarias, que quedan definidas en el art. 3.1 como las convocatorias hechas por las autoridades competentes a las personas legitimadas en cada caso para que manifiesten su opinión sobre una determinada actuación, decisión o política pública, mediante votación. Esas consultas se clasifican según su ámbito territorial en las de ámbito nacional -referidas a todo el territorio de Catalunya- o de ámbito local, municipales o supramunicipales, según las personas legitimadas a participar, en generales o sectoriales, y según quien promueva su celebración, en institucionales o de iniciativa ciudadana.

Adviértase, por tanto, que la ley parte de un concepto de consulta popular no referendaria como manifestación pura de la opinión de la ciudadanía, exenta de toda eficacia jurídica decisoria sobre el objeto consultado. Ese carácter queda plenamente confirmado en el art. 8, cuando establece expresamente que su



finalidad es la de conocer la opinión de la población sobre la cuestión sometida a consulta y que su resultado no es vinculante. Tan sólo añade un deber para los poderes públicos que hayan convocado una consulta, y es el de pronunciarse sobre la incidencia que tengan en la actuación pública sometida a consulta, en el plazo de los dos meses siguientes a su celebración. Más allá de ese único efecto jurídico establecido por la Ley, no hay ningún otro.

Por tanto, si bien la Ley prevé la realización de las consultas populares no referendarias por votación, adviértase que esa votación cumplirá una función simplemente instrumental para la manifestación de la opinión o posición política, con valor orientativo para las actuaciones de los poderes públicos, pero en modo alguno asimilable a la votación electoral ni a la votación en referéndums, lo que sitúa esa modalidad de participación ciudadana mediante consulta no referendaria en la esfera de la libertad ideológica y de expresión, y fuera del núcleo del derecho fundamental de participación política que puede comportar una participación directa en el objeto de la decisión sobre la que se consulta.

Además, la Ley establece las reglas comunes de procedimiento para la realización de las consultas, así como las específicas para las sectoriales y las de iniciativa ciudadana, y regula también en su Título III los procesos de participación ciudadana como aquellas actuaciones institucionalizadas destinadas a facilitar y promover la intervención de la ciudadanía en la orientación o definición de políticas públicas, y entre otras posibles modalidades prevé las encuestas, las audiencias públicas ciudadanas y los foros de participación.

En consecuencia, la Ley instrumenta diversos procedimientos mediante los que los poderes públicos o los propios ciudadanos pueden promover la expresión de la opinión pública sobre aquellos aspectos de la vida pública en Catalunya que puedan tener trascendencia para las políticas públicas de la Generalitat o de los entes locales de Catalunya, sirviendo así a la finalidad de reforzar las instituciones democráticas con instrumentos de participación ciudadana que dan cauce a la expresión de su opinión política.

A su vez, el Decreto del Presidente de la Generalitat de Catalunya 129/2014, de 27 de septiembre, ha convocado la consulta popular sobre el futuro político de Catalunya, y lo ha hecho de acuerdo con las prescripciones de la Ley 10/2014. Así, esta concreta convocatoria es la primera puesta en práctica de uno de los instrumentos que prevé la Ley, la consulta popular no referendaria, de ámbito nacional de Catalunya y de carácter general.



Se trata de una consulta cuya realización ha venido demandando un gran número de ciudadanos en Catalunya mediante, entre otras vías, las movilizaciones ciudadanas a las que hemos hecho referencia.

Además, y como queda reconocido en la exposición de motivos del Decreto, se trata de la consulta que se inscribe en el proceso iniciado a partir de la Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, del Parlamento de Catalunya, cuya impugnación fue resuelta en la Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014 y declarada conforme con la Constitución en la parte y medida que pueda instrumentar la expresión de aspiraciones políticas a las que sólo puede llegarse mediante procesos ajustados a la legalidad constitucional.

En el mismo sentido, el Parlamento de Catalunya aprobó también la Resolución 17/X, de 13 de marzo de 2013, instando al Gobierno de la Generalitat a iniciar un diálogo con el Gobierno del Estado para hacer posible la celebración de una consulta a los ciudadanos de Catalunya para decidir sobre su futuro, y la Resolución 479/X, de 16 de enero de 2014, mediante la que acordó presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de Ley orgánica de delegación a la Generalitat de Catalunya, de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Catalunya, cuya toma en consideración fue rechazada por el Pleno del Congreso en su sesión de 11 de abril de 2014.

No obstante, la persistencia de las expresiones populares demandando la celebración de la consulta, hasta la masiva concentración celebrada en Barcelona el pasado 11 de septiembre, han movido al Parlamento de Catalunya a adoptar la Resolución 776/X, de 17 de septiembre de 2014, en cuyo apartado I ha acordado la necesidad de celebrar esta consulta sobre el futuro político de Catalunya el 9 de noviembre de 2014, y ha instado al Presidente de la Generalitat a convocarla de acuerdo con los marcos legales y a destinar los recursos y medios necesarios para que se lleve a cabo con todas las garantías democráticas y de participación posibles.

Adviértase que esta consulta sobre el futuro político de Catalunya, convocada mediante el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, del Presidente de la Generalitat, tiene por objeto única y exclusivamente, conforme ha quedado definido en el art. 2 del Decreto, **“conocer la opinión de las personas llamadas a participar (..) con la finalidad de que la Generalidad pueda ejercer con pleno conocimiento de causa la iniciativa legal, política e institucional que le corresponde”**.



Es decir, con la celebración de la consulta no se toma decisión alguna, sino que las decisiones y las actuaciones que ulteriormente, en su caso, adopten los poderes públicos podrán servir a dar contenido y efectividad a las aspiraciones y opiniones manifestadas por los ciudadanos. No se está decidiendo la reforma o la revisión de la Constitución Española, puesto que, eso, en su caso será lo que deberá decidirse por los procedimientos previstos en el Título X de la misma. Ni se celebra esta consulta dentro del procedimiento de reforma o revisión de la Constitución. Ese procedimiento empezará, en su caso, el día que alguno de los sujetos legitimados por el art. 166 de la Constitución emprenda la correspondiente iniciativa, no antes.

Y como se pone de relieve con toda claridad en la exposición de motivos del Decreto 129/2014, en la Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, el Parlamento de Catalunya expresó la voluntad política de iniciar el proceso para que los ciudadanos de Cataluña pudieran ejercer el derecho a decidir el futuro político de Cataluña, atendiendo a los principios de **legitimidad democrática, pluralismo y legalidad**. Y, a su vez, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 42/2014, admitió la constitucionalidad de aquella Resolución en la medida que la expresión de las aspiraciones políticas se vehiculara por el cauce procedimental previsto en la Constitución.

Por esa razón, en la propia exposición de motivos del Decreto 129/2014, se remite a las actuaciones que en su caso lleve a cabo la Generalitat una vez conozca el resultado de la consulta, diciendo que **“la Generalidad tiene la potestad de ejercer la iniciativa formal ante las instituciones del Estado, tal como se lo reconocen los artículos 87 y 166 de la Constitución y el artículo 61 del Estatuto”**.

Por tanto, la convocatoria de esta consulta sirve a la finalidad de reforzar la legitimidad de las instituciones democráticas de representación del pueblo de Catalunya y a formalizar la expresión de la opinión política de los ciudadanos, en uno u otro sentido, sobre una cuestión concreta que ha centrado el debate político en Catalunya en los últimos años y sobre la que una mayoría de ciudadanos de Catalunya y su Parlamento han manifestado su voluntad de que la expresión de esas opiniones se lleve a cabo siguiendo el procedimiento formal de consulta establecido en la Ley de Catalunya 10/2014 a fin de que pueda contar con las garantías del mismo en cuanto a la igualdad del derecho a participar en la misma y a la veracidad del resultado.



Y no se diga que con la realización de esta consulta ahora convocada se impide a otros ciudadanos ejercer sus propios derechos, ni a otros poderes públicos de España convocar las demás consultas que estimen oportunas. Desde Catalunya nadie está impidiendo que los españoles en su conjunto, o los ciudadanos de otras partes del territorio estatal sean consultados sobre las cuestiones políticas de especial relieve que afecten sus intereses. Si alguien les impide manifestar su opinión en procedimientos de consultas no vinculantes son, en su caso, los poderes públicos que no las convocan, los que no las autorizan o los que suspenden su celebración.

9) El levantamiento de la suspensión de la Ley de Catalunya 10/2014 y de este Decreto de convocatoria de la consulta no produciría perjuicios ni daría lugar a situaciones consolidadas e irreversibles puesto que la Ley no anuda carácter vinculante ni eficacia jurídica a los resultados de las consultas.

Llegados a este punto, no cabe sino concluir que procede el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley de Catalunya 10/2014, por la propia presunción de legitimidad de las leyes, también las de Catalunya, por el interés general que resulta del normal despliegue de su eficacia, revestidas como están de una especial presunción de constitucionalidad, en cuanto expresión de la voluntad popular. Y procede igualmente el levantamiento de la suspensión del Decreto de convocatoria de esta consulta por contar también con la presunción de constitucionalidad de todas las disposiciones adoptadas por los poderes públicos que resulta de su sujeción a la Constitución por efecto de lo previsto en el art. 9.1 la misma.

Pero además, procede igualmente el levantamiento de esos preceptos de la Ley y del Decreto de convocatoria, con sus anexos y las restantes actuaciones de preparación para la convocatoria de dicha consulta o vinculadas a ella, porque no cabe predicar perjuicios irreparables ni que se lleguen a producir situaciones irreversibles de hecho o de derecho, que pudieran dejar sin objeto los procesos planteados ante el Tribunal.

Atendiendo a la naturaleza y objeto de esta consulta, resulta palmario que no cabe presuponer perjuicios irreparables de su realización efectiva como si fuese un referéndum decisorio.



Como ha quedado expuesto a lo largo las anteriores consideraciones, se trata de una consulta no referendaria que sigue el procedimiento legalmente establecido en la Ley de Catalunya 10/2014, para encauzar la expresión institucionalizada de las opiniones de la ciudadanía de Cataluña en una cuestión relevante para las políticas públicas de la Generalitat de Catalunya y, por tanto, de su realización resulta la pura manifestación ciudadana de las libertades ideológica y de expresión y el refuerzo de la legitimidad democrática de las actuaciones que, en su caso, acuerden ulteriormente llevar a cabo el Parlamento y los demás poderes públicos de Catalunya.

En una sociedad democrática, ha de primar la libre expresión de opiniones políticas, individuales o colectivas, y ni puede presumirse que de la expresión de esas opiniones vayan a resultar perjuicios para el interés general, ni cabe limitar los cauces de expresión, como son las consultas no referendarias, cuando se ha establecido con toda claridad su carácter no decisorio ni vinculante. Por tanto, no cabe deducir una eficacia jurídica vinculante del resultado de la consulta.

Tan sólo, de conformidad con lo previsto en el art. 8 de la Ley de Catalunya 10/2014, y dentro del plazo de los dos meses siguientes a la convocatoria, el Presidente de la Generalitat que la ha convocado habrá de pronunciarse sobre la incidencia que el resultado tenga en la actuación pública sobre el futuro político de Catalunya sometido a consulta. Y de ese pronunciamiento, lógicamente tampoco cabe presumir perjuicio alguno, puesto que no será sino la exteriorización de su criterio, que deberá, en su caso, traducirse en la adopción de las actuaciones que estime oportunas.

Y es evidente que tales actuaciones del Presidente, o las que con posterioridad a la celebración de la consulta pudiera adoptar el Parlamento y las demás instituciones y poderes públicos, en su caso, constituirían disposiciones y actuaciones públicas jurídicamente independientes y no concatenadas a la propia consulta, que podrían a su vez ser objeto de los controles de constitucionalidad y de legalidad previstos en el art. 153 de la Constitución y en la legislación correspondiente. Por tanto, las consecuencias o, en su caso, los perjuicios que para el interés general pudieran querer imputarse a cada una de tales actuaciones posteriores no pueden ser hoy atribuidas preventivamente a la celebración de esta consulta popular no referendaria. No son perjuicios actuales ni presentes y el Tribunal ha establecido con toda claridad y ha venido manteniendo de forma constante en la doctrina producida en la resolución de estos incidentes, que la



mera invocación de perjuicios hipotéticos o futuros en modo alguno puede justificar el mantenimiento de la suspensión.

En consecuencia, de la realización de esta consulta mal puede decirse que puedan producirse perjuicios, puesto que su realización no comporta más que la expresión de opinión política. Y otra cosa distinta sería, como advertimos, que con posterioridad a la celebración de la consulta, las instituciones y los poderes públicos de Catalunya puedan tomar en consideración el sentido de esas opiniones expresadas con el resultado de la consulta y, en su caso, adoptar disposiciones o actos concretos que sirvieran a dar efectividad a tales opiniones o aspiraciones manifestadas por los ciudadanos. Esas ulteriores disposiciones o actuaciones podrían ser objeto en cada caso de los controles constitucionalmente previstos y, por ello, de ningún modo bastan hoy para justificar la suspensión con carácter general de esta convocatoria.

Además, como resulta de la propia exposición de motivos del Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, en su caso, las futuras actuaciones de la Generalitat podrían seguir el procedimiento constitucionalmente previsto de iniciativa legislativa o de iniciativa de reforma de la Constitución Española que el Parlamento de Catalunya tiene la potestad de ejercer ante las instituciones del Estado, tal como reconocen los artículos 87 y 166 de la Constitución y el artículo 61 del Estatuto de Autonomía.

Por tanto, no cabe alegar perjuicio alguno para la ciudadanía de Catalunya ni para la del conjunto del Estado, ni para las instituciones del Estado, de la celebración de esta consulta no referendaria en Catalunya. Ningún perjuicio puede generar a unos ni a otros tener que conocer las opiniones y las posiciones políticas que manifieste la ciudadanía de Catalunya en esta consulta, y tampoco cabría alegar perjuicios de las iniciativas legislativas y de reforma constitucional que por los cauces previstos en la Constitución y en ejercicio de las potestades constitucionalmente conferidas a la Generalitat de Catalunya, puedan formularse con posterioridad, en el sentido de las aspiraciones políticas expresadas por los ciudadanos en esta consulta.



10) El mantenimiento de la suspensión de la Ley de Catalunya 10/2014 y del Decreto 129/2014 de convocatoria de la consulta dejaría sin este cauce legal la expresión de las opiniones y las aspiraciones políticas de su ciudadanía.

En cambio, no hay duda que el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley de Catalunya 10/2014 y del Decreto mediante el que se ha convocado esta consulta popular determinaría un claro perjuicio tanto para la ciudadanía de Catalunya, que se vería privada de este cauce legal para la expresión de sus opiniones y aspiraciones políticas, como para los poderes públicos de Catalunya que se verían también privados de este procedimiento de consulta no referendaria.

Ello determinaría no únicamente un perjuicio para las instituciones de la Generalitat de Catalunya y los entes locales de Catalunya, que no podrían conocer la opinión institucionalizada de su ciudadanía sobre esta cuestión para orientar sus propias políticas públicas o reforzar la legitimidad de sus propias actuaciones, sino un perjuicio manifiesto también para la ciudadanía a quien se impedirá la libre expresión de sus opiniones políticas sobre el futuro político de Catalunya, haciendo llegar mediante este procedimiento formalizado y con garantías a los poderes públicos sus opiniones políticas en las cuestiones sometidas a consulta.

Pero además, sin duda la suspensión produciría también el perjuicio de no avanzar en la democracia de nuestro sistema institucional, en contra de lo indicado en el Preámbulo de la Constitución Española y de lo ordenado en su art. 9.2, frustrando las aspiraciones expresadas por tal gran número de ciudadanos de Catalunya y perdiendo una gran oportunidad de regenerar la legitimidad política de nuestras instituciones, de modo que nuestro sistema de gobierno no quede relegado a lo que Hans Kelsen calificó de democracia limitada, porque en ella la participación de los ciudadanos se limita a poder elegir periódicamente a sus representantes, que una vez electos adoptan todas sus decisiones sin consultarlos.

En definitiva, el mantenimiento de la suspensión haría discurrir el funcionamiento de nuestras instituciones en sentido contrario a la mejora de la democracia, impediría la incorporación de instrumentos de participación ciudadana como los que propugna el Consejo de Europa, y precisamente en un momento en el que la ciudadanía, en España y en Cataluña, valora tan



peyorativamente la situación política y la actuación de las instituciones y los poderes públicos, y en el que movilizaciones masivas de ciudadanos en todo el Estado han venido manifestando no sentirse representados políticamente y cuando en Catalunya se viene produciendo también unas movilizaciones masivas de ciudadanos, que reclaman poder manifestar su opinión sobre el futuro político de Catalunya.

Y esos perjuicios sí tendrían carácter irreversible y no reparable por el propio transcurso del tiempo, y de la premura con la que la ciudadanía reclama manifestar su opinión a través de una consulta institucionalizada.

No podemos dejar de aludir a las recientes concentraciones y manifestaciones que de forma reiterada han reclamado poder celebrar una consulta sobre el futuro político de Catalunya. Por sólo citar algunas de las más recientes y que han congregado el mayor número de manifestantes, cabe recordar la manifestación celebrada en Barcelona el 10 de julio de 2010, bajo el lema "*Somos una nación. Nosotros decidimos*"; la del 11 de septiembre de 2012, en Barcelona, bajo el lema "Catalunya, nuevo Estado de Europa"; la cadena humana formada a lo largo del territorio de Catalunya, el 11 de septiembre de 2013, bajo el lema "Vía catalana para la independencia", y la manifestación del 11 de septiembre de 2014, en Barcelona, reivindicando la celebración de una consulta popular sobre el futuro político de Catalunya.

A su vez, cabe recordar que el Parlamento de Catalunya, aprobó en su día la Ley de Catalunya 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares per vía de referéndum, pero aquella Ley fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Presidente del Gobierno del Estado que pende todavía hoy de resolución por parte del Tribunal Constitucional. Pero además, el Parlamento de Catalunya no únicamente aprobó la Resolución 5/X, cuya impugnación fue resuelta en la Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014, sino que aprobó también la Resolución 17/X, de 13 de marzo de 2013, instando al Gobierno de la Generalitat a iniciar un diálogo con el Gobierno del Estado para hacer posible la celebración de una consulta a los ciudadanos de Catalunya para decidir sobre su futuro. Ulteriormente, la Resolución 479/X, de 16 de enero de 2014, acordó presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de Ley orgánica de delegación a la Generalitat de Catalunya, de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Catalunya, cuya toma en consideración fue rechazada por el Pleno del Congreso en su sesión de 11 de abril de 2014.



No obstante, la persistencia de las expresiones populares demandando la celebración de la consulta, hasta la masiva concentración celebrada en Barcelona el pasado 11 de septiembre, han movido al Parlamento de Catalunya a adoptar la reciente Resolución 776/X, de 17 de septiembre de 2014, en cuyo apartado I ha acordado la necesidad de celebrar esta consulta sobre el futuro político de Catalunya el 9 de noviembre de 2014, e insta al Presidente de la Generalitat a convocarla de acuerdo con los marcos legales y a destinar los recursos y medios necesarios para que se lleve a cabo con todas las garantías democráticas y de participación posibles.

Y en ese mismo sentido, no puede desconocerse que en este momento, conforme a los datos que facilita la Asociación “Municipis per la Independència” en su página web <http://www.municipisindependencia.cat/> más de 860 Ayuntamientos de Catalunya, lo que supone un porcentaje de más del 90% del total de 947 ayuntamientos de Catalunya, así como una proporción equivalente de los Consejos Comarcales de Catalunya, han adoptado acuerdos de sus Plenos en los que dan soporte a la convocatoria y a la celebración de esta consulta.

No existen precedentes de iniciativas legales que hayan suscitado un apoyo popular e institucional de esas proporciones.

En este escenario, si se cierran los cauces legales para institucionalizar la expresión de la opinión política, tal como demandan tantos ciudadanos en Catalunya, es difícil prever las consecuencias. En este punto permítasenos recordar la Resolución 1353 (2003) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa “*El porvenir de la democracia: reforzar las instituciones democráticas*”, a la que ya aludimos anteriormente en este escrito, y en la que la Asamblea considera que cuando se plantean importantes retos para la gobernabilidad, los parlamentos no los resuelven y la población tiene la sensación de ser privado de su derecho a participar en la toma de decisiones políticas, estas diferencias tienden a alimentar el desprecio público por la democracia parlamentaria, el extremismo político e incluso la violencia.

Además, no podemos por menos que recordar también que el Tribunal Constitucional tiene establecido el criterio de la revocabilidad de sus decisiones cautelares de levantar o mantener la suspensión.



Por tanto, también en este caso, si los perjuicios resultantes del levantamiento de la suspensión que pudiere aducir el Abogado del Estado, no son actuales o de materialización en un futuro inmediato, no pueden ser apreciados ahora para justificar el mantenimiento de la suspensión, sino que, en su caso, habrían de ser invocados en un nuevo incidente que podría instarse de contrario si en algún momento su materialización pudiera llegar a ser efectiva o inmediata.

Por todo ello, **al Tribunal Constitucional,**

S O L I C I T A N:

Que teniendo por presentado este escrito, con el documento adjunto, se sirva admitirlo, tener a los suscritos, en la representación que ostentan, por comparecidos y parte en la Impugnación por la vía del Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional núm. 5830-2014, promovida por el Gobierno del Estado, en relación con el Decreto del Presidente de la Generalitat de Catalunya 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Catalunya, por formuladas las anteriores consideraciones y, previos los trámites oportunos, acuerde el inmediato levantamiento de la suspensión del Decreto por el que se convoca la consulta popular objeto de esta impugnación, así como de las restantes actuaciones de preparación para la convocatoria de dicha consulta o vinculadas a ella, a fin de que recuperen su plena eficacia y aplicación y puedan dar cobertura legal a la consulta convocada sobre el futuro político de Catalunya.