AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los Abogados de la Generalitat de Catalunya suscritos, en representación y defensa 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 el **recurso de inconstitucionalidad núm. 5829-2014**, promovido por el Presidente del Gobierno, en relación con los artículos 3 a 39 y las disposiciones transitoria primera y segunda, y la disposición final primera, de la Ley de Catalunya 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, que ha sido admitido 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 Presidente del Gobierno del Estado, como pone de manifiesto la providencia del Tribunal Constitucional de 29 de septiembre de 2014, el Tribunal ha acordado la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley de Catalunya 10/2014, de 26 de septiembre, y cuantos actos o resoluciones hubieran podido dictarse en aplicación de los mismos.

El Gobierno de la Generalitat de Catalunya considera que atendiendo a las especiales circunstancias que concurren en este caso, procede el levantamiento inmediato de la suspensión de esos preceptos impugnados, y de tales actos y resoluciones dictados. al objeto de que la Ley de Catalunya 10/2014, de 26 de septiembre, recupere su plena eficacia y aplicación y pueda dar cobertura legal a la consulta no referendaria sobre el futuro político de Catalunya convocada mediante Decreto del Presidente de la Generalitat 129/2014, de 27 de septiembre, y/o, en su caso, a aquellas otras consultas que en el futuro pudiera acordarse convocar.

En consecuencia, si bien en otro escrito que se presentará dentro del plazo de quince días concedido, esta parte formulará las correspondientes alegaciones

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

en defensa de la constitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley de Catalunya 10/2014, de 26 de septiembre, 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) <u>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.</u>

Es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que habiendo sido invocado el artículo 161.2 de la Constitución Española por el Presidente del Gobierno del Estado al formular un recurso de inconstitucionalidad, y producida la suspensión de las disposiciones impugnadas, la suspensión puede ser revisada y acordado el levantamiento inmediato de la suspensión, sin que deban transcurrir cinco meses desde que se produjo.

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. Asimismo el artículo 30 de la LOTC tampoco puede considerarse obstáculo para el levantamiento de la suspensión antes de agotar el reiterado plazo de cinco meses (AATC 504/1989, 154/1994, 221/1995 y 417/1997, entre otros).

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.

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

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)".

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

Además, y conforme a lo expresado en esa 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 los preceptos ahora suspendidos afectan a una ley del Parlamento de Catalunya, órgano cuya voluntad tiene conexión directa con la voluntad popular, por lo que la posibilidad de que sea mantenida la suspensión de los preceptos impugnados 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 de los preceptos impugnados de la ley.

2) <u>La Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Catalunya llaman al legislador a promover y facilitar las libertades ideológicas y de expresión, así como la participación política de los ciudadanos.</u>

Pasando al análisis concreto de la ponderación de intereses en juego y de los hipotéticos perjuicios de imposible o difícil reparación respecto de los preceptos suspendidos resulta palmario que de la aplicación de tales preceptos no cabe prever la causa de ningún perjuicio al interés general ni tampoco, las vulneraciones de los principios constitucionales, derechos fundamentales y competencias estatales, puesto que, como se demostrará en las alegaciones que sobre el fondo de este asunto se formularan en su momento, el recurso ha partido de unas premisas erróneas que han conducido a la equivocada conclusión de la inconstitucionalidad de la Ley de Catalunya 10/2014. En realidad, la Ley no produce ni un menoscabo de los preceptos, valores y principios Constitucionales, ni de los intereses y bienes constitucionalmente protegidos.

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

Como expone el Preámbulo de la Ley 10/2014, esa norma pretende dar efectividad al principio democrático del que emerge la Constitución Española, 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 en 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.

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

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.**"

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

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 Illinden-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

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

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

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

> 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 en una Ley como la que es objeto de este recurso, incluso contra el criterio que nos ha dado a conocer el Gobierno del Estado, se ponga remedio a la ya ominosa falta de esos instrumentos de consulta en el ámbito de Catalunya.

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.

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

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 científicos[1], 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 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 soberanía[2]. 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

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

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

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, objeto de este recurso, no puedan invocarse perjuicios graves de naturaleza alguna. Si en los Estados de nuestro entorno, ya sean unitarios o compuestos, como las citados, se vienen celebrando consultas referendarias y no referendarias de todo tipo, en los 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 esta Ley. 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 circunscritas a ámbitos territoriales infraestatales. Por ello, seguir manteniendo que la práctica de las consultas populares en las Comunidades Autónomas 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.

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

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

SITUACIÓN POLÍTICA ACTUAL DE ESPAÑA I (NACIONAL) (Serie A.3.01.01.002), son[3]:

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, ahora impugnada, ofrezcan instrumentos de 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.

[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

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

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

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, 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

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

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 podres 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 no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

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

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

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 esta Ley de Catalunya, 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

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

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 castellano[4]:

> ""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 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 instaura 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**

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

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

> **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 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.

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

7) <u>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.</u>

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 sólo 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,

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

> 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 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

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

todos los ciudadanos y ciudadanas. La Ley 10/2014, tal como se ha puesto de relieve a lo largo de su tramitación parlamentaria, instrumenta un procedimiento de consultas populares que puede servir a ese objeto.

8) **La Ley 10/2014 sirve 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

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

la vida pública en Catalunya y en el ámbito competencial de la Generalitat y de los entes locales.

Pero al 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 establece 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 regula 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.

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

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 se prevé la realización de las consultas populares no referendarias por votación, adviértase que esa votación cumple una función estrictamente de técnica instrumental para la manifestación de la opinión o posición política, 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 fórums de participación.

En consecuencia, los preceptos de la Ley instrumentan 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.

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

9) <u>El levantamiento de la suspensión de la Ley de Catalunya 10/2014 no produciría perjuicios ni daría lugar a situaciones consolidadas e irreversibles. Además, la Ley no anuda carácter vinculante ni eficacia jurídica a los resultados de las consultas.</u>

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.

Pero además, procede igualmente el levantamiento porque no cabe predicar perjuicios irreparables ni que se lleguen a producir situaciones irreversibles de hecho o de derecho, que pudieran dejar sin objeto el proceso de inconstitucionalidad planteado.

De la vigencia y aplicación de los preceptos ahora suspendidos no cabe esperar sino que pudiera promoverse la celebración de las consultas populares no referendarias en ellos previstas y con las condiciones que en ellos se disponen. Y es evidente que la convocatoria y la celebración de esas consultas constituirían disposiciones y actuaciones públicas independientes de la propia Ley, 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 derivarse de cada una de las consultas populares concretas, en ningún caso vinculantes, no pueden ser imputadas directamente a los preceptos de la Ley que han sido ahora suspendidos. 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.

Además, desde ahora negamos también que en este caso puedan llegar a producirse esos perjuicios futuros por la realización de la concreta consulta sobre el futuro político de Catalunya que se ha convocado mediante el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, del Presidente de la Generalitat, puesto que su objeto, según se define en el art. 2 del Decreto, es tan sólo "**<u>conocer la opinión de</u>**

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

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**".

Como recuerda con toda claridad la exposición de motivos del Decreto de convocatoria de esta consulta, en la Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, el Parlamento de Catalunya ya manifestó 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 precisamente ese entendimiento de vehicular las aspiraciones políticas expresadas por los ciudadanos mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional es el que ya fue avalado por la Sentencia del TC 42/2014 (FJ.3.b), reproducido en el anterior apartado .7 de este escrito, al reconocer la constitucionalidad de aquella Resolución 5/X, en la medida que la expresión de las aspiraciones políticas se vehiculara por el procedimiento ajustado a la legalidad constitucional y con respeto a esos mismos principios. Es por ello que, ajustándose estrictamente al criterio fijado por el Tribunal Constitucional, la misma exposición de motivos del Decreto de convocatoria pone de manifiesto que sobre las cuestiones de especial relevancia colectiva para el país, "**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**".

De modo que, en su caso, en esta y en cada una de las demás consultas que en el futuro puedan convocarse, cabría examinar si llegaran a producir perjuicios -hipótesis que negamos puesto que mal cabría deducir perjuicio alguno de la pura expresión de opinión política-, pero adviértase que lo que en esos supuestos se estaría examinando serían, en todo caso, consecuencias indirectas o de segundo grado respecto de la vigencia de los preceptos de la Ley de Cataluña 10/2014 y, en consecuencia, en ningún caso bastarían para justificar la suspensión con carácter general de la eficacia de esos preceptos de la Ley. Pero además, en este caso concreto, y ante la inmediata aplicación de la Ley mediante la consulta convocada por el Decreto del Presidente de la Generalitat de Catalunya, el tenor de la propia convocatoria, ajustada a la literalidad de los criterios fijados por el Tribunal Constitucional en la reciente Sentencia 42/2014, bastan para desvanecer toda sospecha que de contrario pudiera abrigarse todavía sobre los perjuicios que de la misma pudieran derivar.

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

Además, atendiendo a la naturaleza de los actos y disposiciones que podrían resultar de la vigencia y aplicación de los preceptos ahora suspendidos de la Ley de Catalunya 10/2104, resulta palmario que en modo alguno pueden causar perjuicios irreparables.

Como ha quedado expuesto a lo largo las anteriores consideraciones, se trata de una regulación de procedimientos de consulta que encauzan la expresión institucionalizada de las opiniones de la ciudadanía de Cataluña en cuestiones relevantes para las políticas públicas de la Generalitat o de los entes locales de Catalunya y, por tanto, de puras manifestaciones ciudadanas de las libertades ideológica y de expresión que pueden reforzar de legitimidad democrática las actuaciones que, en su caso, acuerden llevar a cabo los 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, siquiera, para las autoridades que convocan la consulta.

Por tanto, no cabe alegar perjuicio alguno para la ciudadanía del conjunto del Estado, ni para las instituciones del Estado de la celebración de consultas no referendarias en Catalunya. Ningún perjuicio puede generar a unos ni a otros tener que conocer las opiniones y aspiraciones políticas que manifieste la ciudadanía de Catalunya en esas consultas no referendarias.

En cualquier caso, el levantamiento de la suspensión que actualmente pesa sobre los preceptos impugnados de la Ley, y cuantos actos y disposiciones hayan podido dictarse en aplicación de los mismos, no cabe duda que en modo alguno vaciaría de contenido dispositivo la resolución final que en su día habrá de dictar el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno y que en este trámite no cabe prejuzgar.

La vigencia de esos preceptos legales ni impide su juicio de constitucionalidad por el Tribunal ni, en el hipotético e improbable caso que acabara resolviendo su inconstitucionalidad, habría podido causar por si misma perjuicio alguno. Y las convocatorias de consultas que puedan realizarse en aplicación de esos preceptos tampoco menoscabarían la potestad dispositiva del

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

Tribunal sobre la constitucionalidad de la Ley, máxime, como se ha dicho, cuando sobre cada una de ellas cabría en todo momento ejercer los controles constitucionalmente previstos.

En ese orden de acontecimientos, la vigencia y aplicación de la Ley 10/2014 permitiría no sólo dar cobertura legal a la convocatoria de la consulta sobre el futuro político de Catalunya convocada mediante Decreto del Presidente de la Generalitat 129/2014, de 27 de septiembre, sino también, en su caso, a aquellas otras consultas que en el futuro pudiera acordarse convocar.

10) <u>El mantenimiento de la suspensión de la Ley de Catalunya 10/2014 dejaría sin este cauce legal la expresión de las opiniones y las aspiraciones políticas de la ciudadanía.</u>

En cambio, no hay duda que el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley de Catalunya 10/2014 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 carecerían de ese instrumento de participación para conocer la opinión institucionalizada de su ciudadanía y poder, en su caso, orientar sus propias políticas públicas o reforzar la legitimidad de sus propias actuaciones, sino un perjuicio manifiesto también para la ciudadanía de Catalunya que carecerá de ese vehículo de expresión mediante el que hacer llegar a los poderes públicos sus opiniones políticas en aquellas cuestiones sobre las que se lleven a cabo las consultas.

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, perdiendo un valioso instrumento y una oportunidad de regenerarla y acercando, en cambio, nuestro sistema de gobierno más al modelo que Hans Kelsen calificó de democracia limitada, porque en ella la participación de los

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

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 si 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 citar sólo algunas de las más recientes y que han congregado el mayor número de manifestantes, y que por su notoriedad pública no requieren aquí más demostración, 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.

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 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,

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

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.

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 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.

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

11) <u>Cada una de las consultas que puedan ser convocadas en el futuro en aplicación de la Ley 10/2014, puede ser objeto de los controles de constitucionalidad y de legalidad previstos en el ordenamiento vigente.</u>

En el Auto 87/2011, de 9 de junio, dictado por el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad 8912-2010 formulado por el Presidente del Gobierno del Estado contra la Ley de Catalunya 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares per vía de referéndum, se acordó levantar la suspensión inicialmente producida también inicialmente en aquel recurso por la invocación inicial del art. 161.2 de la Constitución, atendiendo a la posibilidad de ejercer el control singular sobre cada uno de los referéndums que en aplicación de la misma se convocaran.

Siguiendo aquel precedente, y si bien en este caso los preceptos de la Ley de Catalunya que han quedado suspendidos hacen referencia a consultas populares no refrendarías y que no requieren en cada caso la autorización singular del Gobierno del Estado, no cabe duda que como cualquier otro acto o disposición infralegal de la Generalitat, las futuras convocatorias podrían ser objeto, en su caso, de los controles previstos en el art. 153 de la Constitución.

Pero de ese modo, no quedaría exenta de cobertura legal la posibilidad de llevar a cabo cuantas otras consultas no referendarias pudiera acordarse convocar en el futuro, en términos equivalentes a los demás procesos de participación ciudadana previstos en la Ley de Catalunya 10/2014, de 26 de septiembre.

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 el recurso de inconstitucionalidad número 5829-2014, promovido por el Presidente del Gobierno, en relación con los artículos 3 a 39 y las disposiciones transitoria primera y segunda, y la disposición final primera de la Ley de Catalunya 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, por formuladas las anteriores consideraciones y, previos los trámites oportunos, acuerde el inmediato

Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. 93 301 84 78
Fax 93 301 85 47

levantamiento de la suspensión de los preceptos legales objeto de impugnación en este recurso, así como la de los actos y resoluciones que hayan podido dictarse en aplicación de los mismos, cuya suspensión fue acordada por el Tribunal en la misma providencia de admisión a trámite del recurso, a fin de que todos ellos recuperen su plena eficacia y aplicación y puedan dar cobertura legal a la consulta sobre el futuro político de Catalunya convocada mediante Decreto del Presidente de la Generalitat 129/2014, de 27 de septiembre, y/o, en su caso, a aquellas otras consultas que en el futuro pudiera acordarse convocar.