PARLAMENT DE CATALUNYA

PARLAMENT DE CATALUNYA Secretaria General
REGISTRE GENERAL
01 OCT. 2014
SORTIDA NÚM. 12539

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los letrados del Parlamento de Cataluña suscritos, en representación y defensa de la Cámara, según se acredita mediante la certificación de la resolución de la Mesa del Parlamento de 1 de marzo de 2011, y en cumplimiento del acuerdo de la Mesa del Parlamento de fecha 30 de septiembre de 2014, según se acredita mediante la certificación que se acompaña al presente escrito, comparecen ante el Tribunal Constitucional y como mejor en derecho proceda,

DICEN

1. Que en fecha 1 de octubre de 2014, el Parlamento de Cataluña ha sido notificado de la providencia dictada por el Tribunal Constitucional el día 29 de septiembre de 2014, por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad 5829-2014, promovido por el Presidente del Gobierno contra los artículos 3 a 39 y las disposiciones transitorias primera y segunda, y la disposición final primera de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, confiriendo el plazo de quince días para personarse en el procedimiento y formular alegaciones.

2. Que mediante acuerdo de la Mesa del Parlamento de fecha 30 de septiembre de 2014, el Parlamento de Cataluña ha decidido personarse en el procedimiento de inconstitucionalidad número 5829-2014 con el fin de realizar todas las actuaciones procesales necesarias en defensa de la constitucionalidad de los preceptos impugnados, incluida la solicitud de levantamiento inmediato de su suspensión.

3. Que *previamente* a evacuar el trámite concedido para formular alegaciones y habiendo sido invocado el artículo 161.2 de la Constitución (CE) y acordada por el Tribunal la suspensión automática de los artículos 3 a 39 y las disposiciones transitorias primera y segunda, y la disposición final primera de la ley objeto de impugnación, con efectos desde la fecha de interposición del recurso para las partes legitimadas en el proceso, el Parlamento de Cataluña, a través de su representación procesal, considera necesario que se proceda al *levantamiento inmediato* de la citada suspensión, sin que la resolución sobre este extremo se demore más allá del tiempo mínimo imprescindible para tramitar este incidente y, desde luego, antes de los cinco meses desde que fue acordada, en base a las siguientes:

CONSIDERACIONES

1. El Tribunal Constitucional puede revisar en cualquier momento la suspensión de la ley impugnada y acordar el levantamiento inmediato de la misma para que pueda recuperar su plena vigencia y aplicación.

1.1. En una doctrina inicial, el Tribunal Constitucional consideró que no podía acordarse el levantamiento de la suspensión de las disposiciones impugnadas, si el Presidente del Gobierno había invocado el artículo 161.2 CE al formular el recurso de inconstitucionalidad, antes de transcurrido el plazo de cinco meses indicado en el mismo. Dicha doctrina hacía una interpretación rígida del mencionado precepto constitucional, entendiendo que debía transcurrir el plazo de cinco meses para que el Tribunal pudiera revisar la suspensión.

Sin embargo, esa doctrina fue pronto modificada en coherencia con el principio de legitimidad y presunción de constitucionalidad de las leyes, normas y actos impugnados, entendiendo que el plazo de cinco meses que establece el artículo 161.2 CE debe considerarse como un plazo *máximo* para ratificar o levantar la suspensión de la ley que no excluye la posibilidad de levantar la suspensión *antes* de que se agote dicho plazo (entre otros los AATC 504/1989, de 19 de octubre; 154/1994, de 3 de mayo; 221/1995, de 18 de julio; 417/1997, de 16 de diciembre; y 157/2008, de 12 de junio).

Esta reiterada y consolidada doctrina jurisprudencial da fundamento a la solicitud que se formula en este escrito. En relación con ello, hay que precisar que la práctica habitual en este tipo de peticiones es concretarlas mediante otrosí en el escrito que recoge las correspondientes alegaciones. Sin embargo, nada excluye que la solicitud de levantamiento pueda formularse previamente, a partir del momento en que el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad y se ha notificado a las partes la correspondiente providencia para que puedan personarse en la causa y formular alegaciones.

La doctrina sobre la posibilidad de pedir el levantamiento de la suspensión antes de transcurrir el plazo señalado en el artículo 161.2 CE no establece ningún límite al respecto y permite que esa petición pueda producirse desde un primer momento, incluso antes de que finalice el plazo para personarse en el recurso y presentar las alegaciones.

En este caso concreto, esta parte entiende que concurren especiales circunstancias para proceder de esta forma, de acuerdo con lo que se expondrá más adelante, con la finalidad de que los preceptos de la ley impugnada a los que afecta la suspensión puedan recuperar su plena vigencia y aplicación lo antes posible. Por consiguiente, esta parte presenta desde este mismo momento la solicitud de levantamiento inmediato de la suspensión, sin perjuicio de que en un posterior escrito y dentro del plazo concedido por la providencia de 29 de septiembre de 2014 se formulen las correspondientes alegaciones en defensa de la constitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

1.2. El Tribunal Constitucional tiene establecida una doctrina consolidada sobre los criterios que deben considerarse cuando se trata de resolver sobre el levantamiento o el mantenimiento de la suspensión derivada de la invocación del artículo 161.2 CE.

El primero de ellos es el de la *presunción de legitimidad* de las normas, especialmente de las *leyes*, que deriva del principio democrático y de la necesidad de que desplieguen sus efectos de forma inmediata como expresión que son de la voluntad popular expresada a través de las cámaras parlamentarias (STC 66/1985, de 23 de mayo y AATC 154/1984, de 13 de enero, y 221/1995, de 18 de julio, entre otros).

El segundo criterio es el de la ponderación, por un lado, de los *intereses en presencia*, tanto el general o público, como, en su caso, el particular o privado; y, por otro, de los *perjuicios de imposible o difícil reparación* que se invoquen para el mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Como dice el reciente ATC 178/2014, de 24 de junio, esta valoración o ponderación debe efectuarse mediante un *estricto examen de las situaciones de hecho creadas* y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, es decir,

de la discusión sobre el fondo del recurso y el debate sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (en el mismo sentido los AATC 75/2010, de 30 de junio, y 114/2014, de 8 de abril).

Asimismo, el Tribunal ha precisado en el mismo Auto 178/2014 y en otros anteriores que para mantener la suspensión es necesario que el Gobierno no solo invoque los posibles perjuicios sino que demuestre o, como mínimo, razone consistentemente su presencia, gravedad e imposible o muy difícil reparación, como requisito indispensable para que puedan prevalecer sobre la presunción de legitimidad de la ley y los intereses que se vinculan a su aplicación efectiva (AATC 24/2011, de 3 de marzo y 157/2013, de 11 de julio).

En este caso no podemos olvidar que la suspensión se proyecta sobre preceptos de una ley emanada del Parlamento de Cataluña, institución que, de acuerdo con el artículo 55.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), representa al pueblo de Cataluña, por lo que la posibilidad de mantener la suspensión debe considerarse como verdaderamente *excepcional* (entre otros, AATC 350/1985, de 23 de mayo, y 74/1991, de 26 de febrero) y exigirse que la parte actora demuestre que la vigencia de los preceptos de la ley, *considerados en sí mismos y al margen de cualquier hipótesis meramente preventiva de una eventual aplicación inconstitucional*, produciría unos perjuicios total o difícilmente irreparables para el interés general.

Si eso no se demuestra, el principio de presunción de legitimidad y constitucionalidad de la ley y de actuación constitucional de todos los poderes públicos, obliga a que se levante la suspensión de los preceptos de la ley impugnados.

1.3. En el caso que nos ocupa es imposible obviar la relación que existe entre la ley impugnada y el *Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña*. Es público y notorio que la ley impugnada se ha considerado como el instrumento

legal para realizar esa consulta y el mismo Decreto (impugnado también ante el Tribunal Constitucional) invoca la ley impugnada como marco legal de cobertura.

Pero aún siendo así, y teniendo en cuenta también el alto contenido político y social que se concentra sobre el Decreto de convocatoria de consulta y sobre la ley impugnada, esto no debe impedir que en el terreno jurídico se distinga entre las dos impugnaciones, tanto en lo que concierne al debate de fondo, como en lo que concierne al incidente que se promueve en el presente escrito, que se ciñe a la decisión de mantener o no la suspensión de la *ley* y *sólo de ésta*, porque la petición se limita al marco del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la ley y de la que es parte este Parlamento.

Aunque políticamente y también mediáticamente se haya presentado la ley impugnada como la ley "*de la consulta*", la Ley 10/2014 no es una ley "*ad hoc*". Leyendo su Preámbulo y su parte dispositiva no hay duda alguna de que la ley, objetivamente considerada, es una ley que desarrolla el artículo 122 EAC y establece el régimen jurídico de las diversas modalidades de consulta que éste permite, de modo que se convierte en el *marco legal general* para que las instituciones de Cataluña, por iniciativa propia o de los ciudadanos, puedan promover los diversos mecanismos de participación que la ley contempla "*en el ámbito de las competencias de la Generalidad y de las entidades locales*", como dice textualmente su artículo 1.1.

En el debate estrictamente jurídico, que es el que debe regir en este caso, no debe olvidarse en ningún momento que nos encontramos ante un proceso de inconstitucionalidad para el control *directo y abstracto* de la ley, en la medida que ésta es general y habilita y permite múltiples aplicaciones, y no de una cuestión de inconstitucionalidad o de un recurso contra una ley *ad hoc* o de medidas concretas que obligue a establecer una conexión directa y necesaria entre la ley y un caso concreto y *sólo con éste*.

La naturaleza del recurso de inconstitucionalidad y el contenido de la ley determinan que lo que se somete a conocimiento del Tribunal no es una determinada aplicación de la misma entre las múltiples y posibles, como ocurre en un proceso de control concreto de constitucionalidad, sino la adecuación, en términos juridicoconstitucionales, de la interpretación que el Parlamento de Cataluña ha hecho del marco constitucional y estatutario al legislar y aprobar la ley 10/2014 de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

Esta precisión conceptual no es válida solamente para la decisión del recurso sino que adquiere especial relevancia para el trámite que aquí nos ocupa por dos razones elementales y difíciles de rebatir. En primer lugar, porque el mantenimiento de la suspensión de la ley por el simple riesgo o prevención de una eventual aplicación no conforme con la Constitución, implicaría un sacrificio totalmente *desmesurado y arbitrario* del principio de legitimidad de la ley y de la misma función legislativa, con consecuencias especialmente graves e irreparables para derechos y principios constitucionales y estatutarios básicos, como después se acreditará. Y en segundo lugar, porque los actos concretos de aplicación de una ley, de naturaleza reglamentaria o ejecutiva, siempre son susceptibles de control ante los tribunales en general y, en su caso, ante el mismo Tribunal Constitucional, para verificar su adecuación a la legalidad y a la Constitución y al Estatuto, y activar, si fuera necesario, la tutela judicial cautelar (en el presente caso esto ya se ha producido con la impugnación del Decreto de convocatoria ante el mismo Tribunal Constitucional con los consiguientes efectos suspensivos al haberse invocado también el artículo 161.2 CE).

Por todo ello y a pesar de las conexiones existentes, la relación entre el presente recurso y la impugnación del Decreto 129/2014, no debería influir en la valoración jurídica y la suerte de la presente solicitud. En este sentido esta parte pide al Tribunal Constitucional que tenga siempre presentes los distintos planos de debate jurídico que suscita la doble impugnación de la ley y del Decreto y los separe oportunamente.

2. El principio de legitimidad de la ley impugnada se refuerza en el presente caso por la doctrina constitucional ya existente en materia de consultas populares.

2.1. Aunque el criterio determinante para resolver este incidente procesal es el de la ponderación entre los intereses en presencia y los perjuicios de imposible o muy difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o no de la suspensión de la norma, esta parte considera necesario recordar previamente la concurrencia de algunos elementos del debate jurídico constitucional ya existentes que refuerzan el principio de legitimidad y presunción de constitucionalidad de la ley, principio que debe estar siempre presente en la decisión sobre el levantamiento o no de la suspensión.

El principio de legitimidad del que se parte puede verse reforzado por pronunciamientos anteriores del Tribunal Constitucional sobre la cuestión debatida o por otros elementos objetivos que ayuden a delimitar el sentido y alcance de la norma en relación con el tema que se debate.

Ciertamente, podría argüirse que este tipo de consideraciones van más allá del estricto debate que corresponde en el presente incidente y entran ya en el terreno de la valoración de fondo del recurso. Sin embargo, también es cierto que pueden contribuir a la resolución del presente debate, porque no es lo mismo apelar genéricamente al principio de legitimidad de las leyes que aportar al mismo tiempo otros elementos que permitan dar mayor consistencia a esa presunción, especialmente cuando pueden deducirse de la jurisprudencia constitucional ya existente.

2.2. Como indica la misma ley, su fundamento competencial es el artículo 122 EAC, que fue objeto de impugnación en su día y sobre el alcance del cual se pronunció el Tribunal en la STC 31/2010, de 28 de junio. El FJ 69 de esta sentencia hizo una interpretación clara del precepto, en el sentido de que en el mismo "*caben, pues, consultas populares no referendarias mediante las cuales se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos distintos de los que cualifican una consulta como referéndum*", de acuerdo con la doctrina establecida en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, que determina que los referéndums son sólo una categoría especial dentro de las consultas populares.

La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto hizo una interpretación especialmente restrictiva de la competencia de la Generalidad en materia de consultas populares por *vía de referéndum*, pero no respecto a la cobertura competencial del artículo 122 EAC con relación a las consultas populares *no referendarias*. Del FJ 69 de la STC 31/2010 también se desprende con claridad meridiana que el artículo 122 EAC es un precepto enunciativo y no tasado en cuya referencia genérica a "*cualquier otro instrumento de consulta popular*" puede tener concreción legislativa la modalidad de consultas populares no referendarias como la que contempla la ley impugnada.

La diferencia entre consultas populares por vía de referéndum y no referendarias, ya quedó claramente establecida en la STC 103/2008, que consideró el referéndum como una especie del *género* consultas populares caracterizado por la concurrencia de los elementos que expone el FJ 2 de la misma sentencia. Para el Tribunal está claro que no todas las consultas populares son referéndums y sólo lo son, en sentido estricto, las que se configuran en los términos que describe la indicada sentencia.

Este modelo flexible en materia de participación arranca de la STC 119/1995, de 17 de julio, que admite la posibilidad de modalidades de consulta ciudadana no reconducibles necesariamente al derecho fundamental de participación

política del artículo 23.1 CE al que se circunscribe el referéndum, como indica esa sentencia y desarrolló posteriormente la STC 103/2008 precisando los requisitos que identifican una consulta como referendaria. Por esto, la STC 119/1995 deja bien claro que la participación ciudadana *no se agota* en el marco concreto y exclusivo del artículo 23.1 CE sino que puede derivarse de otros preceptos constitucionales o estatutarios o incluso de su mero "*reconocimiento legislativo*", a partir del mandato de carácter general que el artículo 9.2 CE dirige a los poderes constituidos para que promuevan la participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social.

2.3. Esta lectura abierta en favor de los instrumentos de participación ciudadana se perfiló, como se ha indicado, en la posterior STC 103/2008 al considerar en el FJ 2 el referéndum como la consulta que se realiza mediante la convocatoria dirigida al *cuerpo electoral* para pronunciarse sobre una cuestión de especial relevancia política a través del ejercicio del *derecho de voto* y en el marco de un *procedimiento electoral*.

Estos son los elementos que definen una consulta como *materialmente* referendaria y conectan directamente este tipo de consultas con el derecho de participación política del artículo 23.1 CE. Esto pone en evidencia la estrecha e inseparable relación que existe entre el ejercicio del *derecho de voto o sufragio activo* del artículo 23.1. CE, el *cuerpo electoral* como sujeto convocado a participar en cuanto titular del derecho de voto y el *procedimiento* que se utiliza para ejercer este derecho (procedimiento electoral basado en el censo, gestionado por la administración electoral y con sus garantías jurisdiccionales específicas).

Por esta razón, la misma STC 103/2008 dice textualmente que "las formas de participación *no reconducibles* a las que se conectan con el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.1 CE son fórmulas que difieren de aquellas (se refiere al referéndum) no sólo en cuanto a su justificación u origen

sino también respecto a su eficacia jurídica, que, por otra parte, dependerá en la mayoría de los casos de lo que *disponga el legislador*".

Estas otras consultas no referendarias no pueden pretender en ningún caso tener la fuerza de expresión de la voluntad expresada por el cuerpo electoral como "*órgano*" (*sic*) que solo se manifiesta válida y legítimamente a través de un procedimiento electoral (STC 103/2008). Pero que duda cabe que pueden tener su fundamento en la ley y ser instrumentos válidos y adecuados para desarrollar el mandato dirigido por el artículo 9.2 CE a todos los poderes públicos de promover la participación ciudadana. Obviamente, si estas consultas no tienen las características propias del referéndum, resulta evidente que quedan al margen de la competencia estatal del artículo 149.1.32 CE en la medida que esta solo alcanza a la convocatoria de consultas populares "*por vía de referéndum*" y no a cualquier otro tipo de consultas, como se desprende del tenor literal de este precepto constitucional.

2.4. Pues bien, si tomamos en consideración esta doctrina y la trasladamos a la ley impugnada, no podemos encontrar en la misma ningún elemento que permita deducir que su Título II regula consultas "materialmente" referendarias. De sus preceptos no se infiere en ningún momento que la participación ciudadana se fundamente en el ejercicio del derecho fundamental del artículo 23.1 CE (derecho de voto o sufragio activo), ni que esa participación se articule mediante un procedimiento electoral, ni que el colectivo llamado a participar tenga que coincidir necesariamente con el cuerpo electoral tal y como resulta de su artículo 5. Además, el artículo 3.1 de la ley impugnada configura legalmente un derecho ciudadano a "*manifestar su opinión*" sobre una determinada *actuación, decisión o política pública en el ámbito competencial de la Generalidad y de los entes locales*, de acuerdo con lo que habilita el artículo 122 EAC, derecho que se verifica "*mediante votación*", entendida ésta como el instrumento para expresar la opinión, pero no como ejercicio del derecho de voto o de participación política del artículo 23.1 CE al que la ley no alude en ningún momento ni pone como base del derecho que regula.

Ese otro modelo, el que es propio de la consulta referendaria, ya lo ha regulado el Parlamento de Cataluña en la Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares referendarias. No resulta difícil deducir de una rápida lectura comparativa entre las dos leyes su diferente naturaleza en cuanto al derecho que regulan y el procedimiento para su ejercicio. Este antecedente legislativo pone de relieve la *coherencia del legislador* catalán al haber separado claramente entre un tipo de consultas y otras, con la voluntad de explotar al máximo el amplio espectro de posibilidades que ofrece el artículo 122 EAC con el objetivo de que los ciudadanos de Cataluña dispongan del mayor número posible de instrumentos para poder participar en los asuntos públicos.

Por consiguiente, teniendo en cuenta la doctrina constitucional existente en materia de consultas populares y la naturaleza de los elementos definitorios de las consultas que regula el Título II de la ley impugnada que pueden, "*prima facie*", contrastarse con aquella, no hay duda de que en este caso el principio de legitimidad de la ley y su presunción de constitucionalidad no pueden sufrir quiebra alguna en este caso, sino que, por el contrario quedan notablemente fortalecidos.

3. El mantenimiento de la suspensión impide a los ciudadanos de Cataluña ejercer un derecho de participación directamente vinculado con los principios y valores constitucionales en los que se fundamenta la legitimidad de los poderes públicos.

3.1. El articulo 1 CE define la naturaleza del Estado como *social*, *democrático* y *de derecho* que propugna como valor superior, entre otros, el *pluralismo político*. Por su parte, el articulo 9.2 CE dirige a *todos* los poderes públicos el

mandato de facilitar la *participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*.

En el ámbito concreto de Cataluña, el Estatuto se refiere también a estos principios y valores superiores en su artículo 4.2, dirigiendo un mandato específico a los poderes públicos de Cataluña en los mismos términos del artículo 9.2 CE y añadiendo en su apartado 3 que los poderes públicos de Cataluña tienen que promover, entre otros, los valores de la *democracia y el pluralismo*.

Más concretamente y ya en el apartado de *derechos del ámbito civil y social*, el artículo 29 EAC reconoce el derecho de los ciudadanos a *participar en los asuntos públicos de forma directa*, así como el derecho de *promover la convocatoria de consultas populares* por la Generalidad y los Ayuntamientos, en materia de sus respectivas competencias, en la forma y con las condiciones que las leyes establezcan.

No hay ninguna duda, pues, en que un Estado que se define como democrático y plural, la participación ciudadana en los asuntos públicos es algo consustancial para que dichos principios y valores sean realmente efectivos. Y en este sentido, la Constitución reconoce el derecho fundamental de participación política del artículo 23.1, pero sin que en ningún caso pueda considerarse que el reconocimiento de este derecho *agote o excluya* otras posibilidades participativas que el legislador pueda configurar como derechos por razón de la "*vis expansiva*" que necesariamente hay que reconocer a dichos principios y valores.

Cualquier Estado y sociedad democráticos aspiran a conseguir el mayor grado de pluralidad, participación y transparencia posibles y ello implica *reconocer al legislador* un amplio campo de actuación en materia de participación en sintonía con el mandato establecido por los artículos 9.2 CE y 4.2 EAC, dentro del margen flexible de actuación que en este caso permite (y fomenta) el marco constitucional.

3.2. Hay que reconocer que la jurisprudencia constitucional ha mantenido una posición cautelosa sobre la participación directa, como muestra, de manera especial, la STC 103/2008, en la que considera que la Constitución diseña un sistema de participación en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de democracia participativa.

Pero también es cierto que esta doctrina se proyecta especialmente sobre el ámbito de la participación política del artículo 23.1 CE y de la institución del referéndum. Teniendo esto siempre presente, hay que recordar que la misma sentencia reconoce que no todas las consultas son referéndums y admite, por tanto, la existencia de consultas no referendarias cuando en ellas no concurren los requisitos que el FJ 2 de la sentencia determina.

La STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña abunda en esta lectura favorable al principio de participación cuando valida plenamente el artículo 122 EAC con la cobertura que puede dar a las consultas populares no referendarias (FJ 69). Y la STC 119/1995 no admite duda alguna al respecto cuando afirma textualmente: "*Es evidente que este entendimiento de la participación a que se refiere el art. 23.1 CE no agota las manifestaciones del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente*"; y también cuando afirma que "*Fuera del artículo 23 CE quedan cualesquiera otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos o de otro modo, puedan crearse en el ordenamiento (ATC 942/1985, de 18 de diciembre), pues no todo derecho de participación es un derecho fundamental* (SSTC 212/1993, de 28 de junio, y 80/1994, de 14 de marzo).

De esta doctrina se infiere que la jurisprudencia constitucional no es restrictiva en relación con el fenómeno de la participación ciudadana y que la primacía de la democracia representativa sobre la democracia participativa la ha querido situar sólo en el marco *concreto y específico* del derecho fundamental del

artículo 23.1 CE, esto es, cuando se trata de la participación política que se expresa mediante el ejercicio del derecho de sufragio activo y a través de un proceso electoral. Porque en este caso y sólo en este, el Tribunal entiende que el ejercicio del derecho supone una manifestación de la *soberanía popular* que se expresa *orgánicamente* por el cuerpo electoral.

Pero, situada la cuestión en estos términos, ello no impide que el legislador pueda regular otros títulos participativos fuera del artículo 23 CE en aplicación de los valores de la democracia, del pluralismo político y social del derecho de participación reconocido en el artículo 29 EAC, y del mandato de promoción que alientan los artículos 9.2 CE y 4.3 EAC, sin pretender obtener, como es lógico, los efectos jurídicos y/o políticos inherentes a un referéndum de acuerdo con su naturaleza y con el significado y alcance antes expuestos.

3.3. El fenómeno participativo y la necesidad de promover y establecer instrumentos para su aplicación, ha adquirido especial importancia en los últimos tiempos por la *crisis de legitimidad* que sufren los poderes públicos debido fundamentalmente a la concurrencia de factores económicos, sociales y políticos que ha producido una notable *desafección* de los ciudadanos hacia las instituciones y una pérdida de valor del sistema democrático y participativo, tal y como ha funcionado hasta ahora. Esta es una realidad que no puede ser ignorada y que se confirma especialmente en los estudios demoscópicos que se vienen realizando en los últimos tiempos.

Hay que reconocer, además, que la propia dinámica política configurada después de la transición política y asentada sobre la Constitución, no ha sido demasiado proclive al fomento de vías de democracia participativa y ha pivotado esencialmente sobre los partidos políticos y el ejercicio de la democracia representativa.

Si bien es cierto que los partidos políticos expresan el pluralismo político, contribuyen en la formación y la manifestación de la voluntad popular y son

instrumento fundamental para la participación política (art. 6 CE), también es cierto que la *calidad democrática* de un Estado también se mide por otros parámetros, siendo uno de los más importantes la capacidad de combinar la expresión "clásica" de la participación política mediante la elección de representantes con otros instrumentos que permitan a los ciudadanos ser *partícipes directos* en la toma de decisiones o en la configuración de políticas públicas que directamente les afectan.

No hay duda, pues, de que las consultas populares constituyen, en términos de relevancia política y social, actos de ejercicio *democrático*. Y en este sentido resulta decepcionante comparar el poco desarrollo legal y uso que las instituciones han hecho de ellas. La misma Ley orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndums (Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero) es una ley antigua y en buena parte incompleta, y puede constatarse también cómo no ha existido durante todo este tiempo una voluntad política clara de reforzar los instrumentos participativos (referéndums u otros) en la línea promovida por el Consejo de Europa en sus Recomendaciones 1704/2005 y 1821/2007 y la aplicación del Código de buenas prácticas en materia de referéndums elaborado por la Comisión Europea para la Democracia y el Derecho del Consejo de Europa (conocida como Comisión de Venecia) del año 2007.

La aplicación de este Código de buenas prácticas no sólo habría podido significar un mayor uso de las consultas sino que debería haber supuesto una actualización del marco legal para facilitar dicho uso, especialmente en el caso de los referéndums consultivos. En cualquier caso, esta es una muestra clara de los déficits que presenta nuestra situación y confirma el diagnóstico antes expuesto.

Y esto no hace más que poner de relieve la necesidad urgente de promover y establecer cauces legales para que los ciudadanos puedan manifestar sus opiniones y aspiraciones sin que esta expresión deba verse circunscrita

exclusivamente al ejercicio del derecho de manifestación en el espacio público, con los inconvenientes que esto puede comportar.

3.4. Si en el ámbito estatal no se aprecian movimientos significativos en este sentido, no sucede lo mismo en algunas comunidades autónomas, donde se han adoptado ya diversas iniciativas legislativas en materia de participación ciudadana fruto de la necesidad de dar cauce legal a las demandas sociales de mayor participación democrática y también, por qué no decirlo, de regeneración del mismo sistema democrático. En este sentido, la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales y el pasado mes de agosto ya hizo público el Anteproyecto de ley de participación ciudadana de Andalucía. Otra ley autonómica en esta materia es la Ley foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de las consultas populares de ámbito local.

La ley ahora impugnada se insiere claramente en esta línea y es, probablemente, la más completa de las que se han aprobado hasta ahora, en la medida que pretende abarcar la regulación de los principales instrumentos participativos en aplicación de lo previsto en los artículos 9.2 CE y 4.3, 29 y 122 EAC.

Sin embargo, la impugnación de la ley y la consiguiente suspensión de preceptos muy importantes de la misma (todo el Título II que regula las consultas populares no referendarias) imposibilitan el ejercicio de los derechos de participación que contempla, frustrando las aspiraciones sociales de disponer de cauces legales idóneos para que los ciudadanos participen o puedan dar su opinión acerca de decisiones, actuaciones o políticas públicas que pertenecen al ámbito competencial de la Generalidad o de las entidades locales, como indican claramente los artículos 1.1 y 3.1 de la ley.

Esto significa que *ni la Generalidad ni los entes locales pueden promover en este momento consultas populares no referendarias sobre cualquier materia de*

su ámbito competencial, sea de la naturaleza que sean. También significa que *los ciudadanos no pueden promover consultas de esta clase en el ejercicio del derecho que les reconoce la ley*, con el inconveniente añadido de que este derecho se configura como un *derecho pleno* que debe ser atendido *obligatoriamente* por las instituciones autonómica o locales cuando se ha obtenido el número suficiente de firmas y se cumplen el resto de requisitos legales.

Además de ello, la suspensión imposibilita que la administración pueda adoptar las medidas para el desarrollo y la ejecución de la ley que hacen efectivo el derecho ciudadano que regula, y en relación con *cualquier tipo* de consulta no referendaria autonómica o local. Esto afecta, aparte de la *promoción y convocatoria* de las consultas en si mismas consideradas, a la *activación de los instrumentos necesarios* para la aplicación de la ley, como son, entre otros, la creación, regulación y confección del Registro de participación, la constitución de los órganos de garantía (Comisión de Control y Comisiones de Seguimiento), o el desarrollo e implantación del sistema de votación anticipada o electrónica, entre otros.

Es público y notorio que la impugnación de la ley va estrechamente ligada a un determinado acto de aplicación de la misma que también ha sido impugnado. Sin embargo, hay que recordar aquí lo dicho al principio de este escrito en el sentido de que la ley no es una ley "ad hoc" sino una ley general *habilitadora* para la realización de consultas indeterminadas, siempre que tengan cabida dentro de los parámetros que establece el artículo 122 EAC y la ley.

Por tanto, es necesario que la ley recupere lo más pronto posible su efectividad y aplicación, porque *el mantenimiento de su suspensión causa un perjuicio irreparable o de muy difícil reparación* por la imposibilidad de ejercer un derecho directamente vinculado a los valores básicos de la democracia y el pluralismo contemplados en la Constitución y en el Estatuto que, una vez aprobada la ley y a causa de su suspensión, ni los poderes públicos ni los ciudadanos pueden promover, ni estos últimos ejercer, sobre asuntos de

ámbito catalán o local que pueden justificar o demandar actualmente o en un futuro inmediato la participación ciudadana. Por tanto, el simple mantenimiento, aunque sea temporal, de la suspensión *ya produce daños irreparables* por cercenar cualquier tipo de iniciativa institucional o ciudadana.

La necesidad de levantar con urgencia la suspensión de los preceptos impugnados también queda reforzada en este caso por la posibilidad de garantizar el interés general y evitar perjuicios irreparables mediante el control de los actos concretos de aplicación de la norma y también por la propia naturaleza no referendaria de las consultas que no anuda a su resultado los efectos propios de un referéndum (aunque sea consultivo), ya que ese resultado, de acuerdo con lo que establece el artículo 8 de la ley, no va más allá de conocer la "*opinión*" de los ciudadanos, sin otros efectos ni consecuencias jurídicas que el de que las instituciones deban pronunciarse sobre la incidencia que esa opinión pueda tener en su futura actuación pública. No existe aquí posibilidad de hacer un paralelismo o una comparación entre la naturaleza y efectos de esa opinión y la que pueda expresarse por medio de un referéndum en ejercicio solemne del derecho de participación política del artículo 23.1 CE. La posibilidad de control de los actos de aplicación y la naturaleza de las consultas populares permiten afirmar que la vigencia de la ley no puede producir ningún daño o perjuicio para el interés general.

Es importante recordar en este sentido que en relación con la ley catalana 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, que fue objeto en su día de recurso de inconstitucionalidad aún pendiente de sentencia (número 8912-2010), el Tribunal Constitucional *levantó su suspensión* por ATC 87/2011, de 9 de junio, aún tratándose de una modalidad de consulta referendaria. Este *antecedente* es especialmente valioso a los efectos que aquí nos ocupan porque la ley ahora impugnada se refiere a un tipo de consultas de naturaleza no referendaria y, por tanto, con mucha menor trascendencia y problemática constitucional.

4. El levantamiento de la suspensión permite que la ley pueda actuar como cauce legal idóneo para el ejercicio del derecho a decidir en los términos expuestos en la STC 42/2014, de 25 de marzo.

4.1. Como ya se ha señalado, es público y notorio que la aprobación de la ley impugnada guarda directa relación con el proceso democrático y social abierto en Cataluña desde hace unos años, que tiene como objetivo que el pueblo de Cataluña *pueda ser consultado sobre su futuro político*. Resulta innegable que este es uno de los principales motivos por los que se ha impulsado la iniciativa legislativa, y así se ha dicho y reconocido ampliamente en el ámbito político, social y mediático.

Sin embargo, ello no significa, tal y como se ha dicho también antes, que la ley sea una ley sólo para esa consulta, dado que tiene un alcance general y está pensada para ser aplicada para conocer la opinión de los ciudadanos sobre *cualquier asunto* de competencia autonómica o local. Por esta sola razón ya se justifica el levantamiento de la suspensión. El hecho de que la ley pueda ser utilizada para hacer una consulta sobre el "*derecho a decidir*" no puede justificar el mantenimiento de la suspensión de la ley, porque esto sería tanto como admitir una especie de suspensión general "preventiva", con evidente y clara frustración de todas las demás expectativas que abre la ley respecto a cualesquiera otros asuntos de interés público, con perjuicio directo del derecho de participación que reconoce la ley y de los principios y valores constitucionales y estatutarios citados reiteradamente en este escrito y, en definitiva, de la misma democracia.

Pero a pesar de ello y del debate y de la controversia política que suscita la realización de la consulta sobre el futuro político de Cataluña, también es posible sostener en el plano jurídico que la misma *puede realizarse al amparo de la ley impugnada*, porque tal posibilidad tiene un claro apoyo en la doctrina

que el propio Tribunal Constitucional ha establecido recientemente en la STC 42/2014, si se dan las condiciones *políticas y jurídicas* que establece la misma..

Esta doctrina, que a continuación vamos a recordar, otorga al "*derecho a decidir*" un *reconocimiento constitucional claro y avala la posibilidad de una consulta* en unos términos que la ley impugnada respeta. Y por esta razón se justifica también el levantamiento de la suspensión para no cerrar una vía que puede ser especialmente útil en una cuestión esencialmente política pero cuya promoción y defensa es plenamente constitucional y evitar así que el proceso que se sigue en Cataluña puede entrar en fase de conflicto social por no disponer de ninguna vía jurídica que ampare su expresión.

4.2. La STC 42/2014 resolvió la impugnación de la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, de 23 de enero de 2013, por la que se aprobaba la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña.

De la lectura de la resolución parlamentaria no cabe duda alguna de que su finalidad era la de dar un respaldo político solemne al ejercicio del llamado "*derecho a decidir*" del pueblo de Cataluña en relación a su futuro político colectivo. Así se desprende con meridiana claridad de su preámbulo, cuando subraya la voluntad de que el pueblo de Cataluña pueda determinar libre y democráticamente su futuro colectivo "*por medio de una consulta*" e invoca como precedente de ese derecho otras resoluciones del mismo Parlamento y como *fundamento democrático* las últimas elecciones al Parlamento de Cataluña celebradas el día 25 de noviembre de 2012, que expresaron y confirmaron esta voluntad de forma inequívoca al haber dado una clara mayoría a las fuerzas políticas que en sus programas electorales destacaban de forma especial su apuesta por el derecho a decidir.

La Resolución 5/X fue adoptada para *iniciar* el proceso para hacer efectivo el derecho a decidir, de acuerdo con los principios establecidos en la misma, entre los que hay que destacar, a los efectos que aquí nos ocupan, el de

legitimidad democrática, el de *legalidad* y el del *diálogo y negociación con el Estado*.

4.3. En la sustanciación de la impugnación se planteó el debate acerca de si una resolución como la 5/X podía ser objeto de un juicio de constitucionalidad por razón de su naturaleza parlamentaria y política (ejercicio de la función de impulso de la acción de gobierno). Sin pretender reabrir aquí ese debate, interesa destacar que el Tribunal consideró que "*sin perjuicio de su marcado carácter político, la Resolución 5/X tiene carácter jurídico y, además, produce efectos de esa naturaleza*".

Por esta razón, el Tribunal pudo entrar en el análisis de adecuación constitucional de la resolución y determinó en el fallo la estimación *parcial* de la impugnación, declarando inconstitucional y nulo su principio primero (soberanía) pero *considerando constitucional* el resto de la declaración, con la única salvedad de que las referencias al "*derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña*" debían ser interpretadas en el sentido expuesto en los FJ 3 y 4 de la Sentencia.

Al dar valor jurídico a la Resolución y reconocer la constitucionalidad de la misma en esos términos, es lógico entender que el Tribunal admitió la *posibilidad de realizar la consulta*, ya que, si no fuera así, debería haber declarado la inconstitucionalidad de toda ella, pues esa es, clara e inequívocamente, su finalidad. Toda la resolución 5/X se basa en esa hipótesis y los principios que contiene se formulan como principios que deben inspirar el proceso para ejercer el "derecho a decidir", esto es, *para que los ciudadanos sean consultados sobre el futuro político de Cataluña*.

Este es, pues, el marco referencial de la doctrina establecida por el Tribunal cuando interpreta el sentido y alcance del derecho a decidir para hacerlo *compatible con la Constitución*, y a dicho efecto considera que:

a) El "derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña" no puede ser entendido como una manifestación de un derecho a la autodeterminación no reconocido en la Constitución, o como una atribución de soberanía no reconocida en ella, pero sí "*como una aspiración política a la que sólo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional*".

b) Una Comunidad Autónoma no puede *unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación* para decidir sobre su integración en España, conclusión que el mismo Tribunal reconoce expresamente que es "*del mismo tenor*" que la que formuló la Corte Suprema del Canadá en su pronunciamiento de 20 de agosto de 1998.

c) En base al principio de "*legitimidad democrática*" invocado por la Resolución impugnada, es posible reconocer que una "*minoría pueda hacer propuestas y expresarse sobre las de la mayoría, pues un elemento basilar del principio democrático es el proceso de construcción de decisiones y la democracia tiene importancia como procedimiento y no sólo como resultado*".

d) La Constitución no aborda ni puede abordar expresamente todos los problemas que se pueden suscitar en el orden constitucional, en particular los derivados de la voluntad de una parte de alterar su estatuto jurídico. Los problemas de esta índole no pueden ser resueltos por el Tribunal Constitucional, cuya función es la de velar por la observancia estricta de la Constitución. Razón por la cual, los poderes públicos y muy especialmente los poderes territoriales "*son quienes están llamados a*

resolver mediante el diálogo y la cooperación los problemas que se desenvuelven en este ámbito".

e) La primacía de la Constitución no implica una obligación de adhesión a la misma porque no determina un modelo de "*democracia militante*", como ya había reconocido antes la jurisprudencia constitucional. Por consiguiente, el planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional "*tiene cabida en nuestro ordenamiento, siempre que no se proponga 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*".

f) La *apertura de un proceso* de tales características no esta predeterminada en cuanto al resultado pero el deber de "*lealtad constitucional*" por parte de los poderes públicos requiere que si una Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma formula una propuesta de reforma constitucional en tal sentido, y en base a los artículos 87.2 y 166 CE, el Parlamento español "*deberá entrar a considerarla*".

4.4. La síntesis de la doctrina establecida en la STC 42/2014 no puede ser otra que la de admitir la posibilidad de una consulta sobre el futuro político de Cataluña, porque, si no fuera así, tal y como se ha dicho, el Tribunal hubiera tenido que declarar inconstitucional toda la resolución, una vez reconocido que tiene efectos jurídicos, porque esa y no otra es la finalidad que persigue la resolución (iniciar el proceso para hacer la consulta).

Ahora bien, para que esa consulta sea "*constitucional*, el Tribunal establece dos límites infranqueables. El primero es que esa consulta *no se plantee unilateralmente como un "referéndum de autodeterminación"* para decidir sobre la integración en España de una comunidad autónoma. El segundo es que la consulta *no ignore que la concreción efectiva del derecho a decidir debe realizarse siempre en el marco de los procedimientos de reforma constitucional.*

Por tanto, respetando estos dos límites, el derecho a decidir, entendido en el sentido que expone la sentencia, puede *prepararse, defenderse* y *también expresarse* en base al principio democrático y, dentro de ese margen, cabe considerar la posibilidad de una consulta al pueblo de Cataluña siempre que cumpla con los dos requisitos anteriormente expuestos.

Como reconoce la misma sentencia, la defensa de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional, no solo es posible dentro de una Constitución "no militante" sino que debe considerarse como una *cuestión política que no puede resolverse en términos estrictamente jurídicos*, más allá de los límites mismos que impone la Constitución y la función del Tribunal Constitucional, que, como él mismo destaca en la sentencia, es la de velar por la observancia estricta de la Constitución y no la de resolver problemas de índole esencialmente política.

La necesidad de deslindar el plano político y el plano jurídico en una cuestión como esta se encuentra meridianamente expuesta en la sentencia cuando hace hincapié en el principio de *diálogo y cooperación* entre los poderes territoriales y también en la referencia expresa que se hace al pronunciamiento de la Corte Suprema del Canadá, de 20 de agosto de 1998, cuya filosofía básica recoge la misma STC 42/2014.

La idea de fondo que subyace en ambos casos, es, en definitiva, la de salvaguardar la legalidad constitucional mediante los dos límites antes mencionados (imposibilidad de un referéndum unilateral de autodeterminación y reforma constitucional), pero admitiendo que entre los mismos existe un

amplio espacio para la decisión política apelando a que esta se adopte por medio del diálogo y la negociación entre las partes implicadas. En este sentido, la referencia explícita al pronunciamiento de la Corte Suprema del Canadá pone de relieve la legitimidad de una consulta que no sea un referéndum de autodeterminación en base a la cual pueda iniciarse, según su resultado, un proceso de reforma constitucional sin un desenlace predeterminado. Y también pone en valor que una consulta de estas características aconseja que se dé una voluntad de acuerdo entre las partes para poder afrontar, en su caso, el posterior proceso de reforma constitucional.

4.5. Si este análisis de la STC 42/2014 es correcto, no existe ningún obstáculo para admitir que el "derecho a decidir" pueda *prepararse, defenderse y expresarse* (como reconoce la sentencia) mediante una consulta a los ciudadanos para conocer si la aspiración política de modificar el estatuto constitucional de Cataluña cuenta con el apoyo social suficiente. Nadie puede discutir la importancia de este requisito desde el punto de vista lógico y democrático, pues si no existe esa base social mayoritaria, *no tiene ningún sentido* iniciar un complejo proceso de reforma constitucional como el que debería seguirse en un caso como este.

Esta conclusión encaja perfectamente con la formulada públicamente por el ex vicepresidente del Tribunal Constitucional F. RUBIO LLORENTE (El PAÍS, 8 de octubre de 2012) en los siguientes términos:

> "Si una *minoría territorializada*, es decir, no dispersa por todo el territorio del Estado, como sucede en algunos países del Este de Europa, sino concentrada en una parte definida, delimitada administrativamente y con las dimensiones y recursos necesarios para constituirse en Estado, desea la independencia, *el principio democrático impide oponer a esta voluntad obstáculos formales que pueden ser eliminados*. Si la Constitución lo impide habrá que reformarla, pero *antes de llegar a ese extremo, hay que averiguar la existencia y solidez de esa supuesta voluntad*".

Así, pues, la posibilidad de realizar una consulta *previa* para conocer la opinión de los ciudadanos y comprobar si existe o no una mayoría social favorable al cambio de estatuto constitucional no sólo tiene cabida en el marco de la STC 42/2014 sino que también viene impuesta por el más elemental sentido común, *siempre que esta consulta no pretenda ser un referéndum unilateral de autodeterminación ni pretenda obviar los procesos de reforma constitucional.*

Pues bien, si trasladamos esto al marco concreto de la ley impugnada, podemos observar que no hay nada en ella que permita concluir, en tanto que marco regulador general que es, que las consultas populares no referendarias que contempla puedan superar los límites establecidos en la STC 42/2014. Es decir, que las consultas puedan ser un referéndum y menos de autodeterminación, o que puedan servir para alterar, por sí mismas, el marco constitucional o legal.

No hay más que recordar en este sentido que las consultas deben hacerse siempre en el ámbito de las competencias de la Generalidad (art. 1.1), que lo que se recaba es sólo la opinión de los ciudadanos y que sus efectos se circunscriben exclusivamente a la valoración política de su resultado y su influencia en la posterior actuación institucional, sin otras consecuencias jurídicas (art. 8).

El Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña, que se ha dictado al amparo de la ley impugnada pone de relieve como ésta respeta los dos requisitos y límites establecidos por la STC 42/2014, porque el decreto de convocatoria *no es, ni pretende ser*, una convocatoria de un referéndum unilateral de autodeterminación, ni su objeto va más allá de pretender conocer la opinión de los ciudadanos sobre el futuro político de Catalunya con la única finalidad, en su caso, de iniciar un proceso de reforma constitucional.

Así resulta claramente del artículo 2 del decreto cuando dice textualmente que "el objeto de la consulta es el de *conocer la opinión* de las personas llamadas a

participar sobre el futuro político de Cataluña, según los términos de la propuesta recogida en el artículo 3, *con la finalidad que la Generalidad pueda ejercer con pleno conocimiento de causa la iniciativa legal, política e institucional que le corresponde*". Iniciativa que no es otra, tal y *como dice expresamente el preámbulo* del mismo decreto, que la de *iniciar un proceso de reforma constitucional* ante las instituciones del Estado, al amparo de la potestad que los artículos 61 EAC y 87 y 166 CE atribuyen a la Generalidad.

4.6. Lo que se acaba de exponer justifica plenamente la necesidad de levantar la suspensión de la ley por esta razón *adicional* que se añade a su carácter de ley general de acuerdo con lo que se ha dicho en el anterior apartado 3.

Y esta razón es que la ley impugnada constituye una vía o un cauce legal que *puede servir*, entre otras finalidades, también para expresar el "derecho a decidir" de los ciudadanos de Catalunya dentro de los parámetros de actuación política que reconoce la STC 42/2014 y respetando los límites constitucionales que en este caso deben tenerse en cuenta según dicha sentencia. Por el contrario, mantener su suspensión significaría *eliminar esa vía* como posible instrumento para realizar una consulta *dentro de la legalidad*, con perjuicio de las expectativas que genera el "derecho a decidir" y de la posibilidad de su preparación, defensa o expresión, en claro contraste con la doctrina constitucional.

Ciertamente podría decirse que estos principios también podrían ser efectivos mediante otras fórmulas, especialmente en el marco de un eventual diálogo y negociación entre el Estado y la Generalidad. Obviamente ese sería el escenario idóneo a considerar, tal y como propugna la STC 42/2014, pero esta parte entiende que tampoco sería suficiente para no acordar el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada porque la sentencia no lo exige y también por otras dos razones de peso.

En primer lugar, porque la vigencia de la ley puede ser especialmente útil como instrumento para realizar una consulta en un marco político previamente "*acordado*" que preserve los límites constitucionales exigidos y vinculando claramente sus efectos con una iniciativa de reforma constitucional. Y en segundo lugar, porque, conectado o no con lo anterior, la ley impugnada y la modalidad de consulta "*no referendaria*" que contempla permiten obviar los problemas que puede suscitar la doctrina constitucional (especialmente la contenida en la STC 103/2008) sobre la posibilidad o no de poder realizar un referéndum "*previo*" sobre una cuestión que, por su naturaleza, requiere una reforma constitucional.

En definitiva, la ley impugnada se erige hoy como el *único marco legal existente para que el "derecho a decidir" disponga de un cauce de expresión* en el marco que contempla la STC 42/2014. Y teniendo en cuenta la naturaleza política de este proceso, su impacto social y las incógnitas que plantea su futuro, esta parte considera esencial, por las razones expuestas, que este marco *continúe abierto y no se cierre para los actores políticos*, existiendo, como se ha demostrado que existe, la posibilidad de su uso en términos adecuados a la Constitución.

5. A modo de conclusión

De acuerdo con lo que se ha expuesto en los apartados anteriores, esta parte considera que han quedado suficientemente acreditados los requisitos necesarios para proceder al *levantamiento inmediato* de la suspensión de los preceptos impugnados por:

a) La *presunción de legitimidad de la ley*, que en el presente caso se ve reforzada por la jurisprudencia constitucional ya existente en materia de consultas populares no referendarias y sobre la competencia de la Generalidad para aprobar una ley como la ahora impugnada.

b) Los *perjuicios de imposible o muy difícil reparación* que el mantenimiento de la suspensión produciría sobre los principios y valores de la democracia y del pluralismo y sobre los derechos de participación que contemplan la Constitución y el Estatuto y desarrolla la ley como *marco general* de aplicación por la Generalidad y las entidades locales de Cataluña, por iniciativa propia o ciudadana.

c) La garantía para el *interés general* que supone la posibilidad, siempre existente, de impugnar y suspender los eventuales actos concretos de aplicación de la ley, si se diera el caso de que estos superan el marco habilitador de la misma por razón de su contenido o de los efectos que pretenden.

d) Cerrar un *cauce legal* de expresión del "derecho a decidir" de los ciudadanos de Cataluña, a pesar de haber quedado claro que este derecho es constitucional y puede expresarse en los términos de la STC 42/2014, con el perjuicio que ello supone para el principio de legitimidad democrática y con los graves riesgos que esto puede causar a las expectativas sociales en Cataluña.

Por todo ello, al Tribunal Constitucional

SOLICITAN: Que teniendo por presentado este escrito, con los documentos adjuntos, se sirva admitirlo, tener a los letrados suscritos, en la representación que ostentan, por comparecidos y parte en el recurso de inconstitucionalidad número 5829-2014, promovido por el Presidente del Gobierno, contra los artículos 31 a 39 y las disposiciones transitorias primera y segunda, y la disposición final primera de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, tener por formuladas las anteriores consideraciones y, previos los trámites oportunos, acuerde el inmediato levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados, a fin de que recuperen su plena eficacia y aplicación. Todo ello sin perjuicio de que esta parte sustancie el trámite de alegaciones dentro del plazo conferido por la providencia de fecha 29 de septiembre de 2014.

Barcelona para Madrid, a 1 de octubre de 2014

Imma Folchi Bonafonte
Letrada secretaria general

Antoni Bayona Rocamora
Letrado mayor

PARLAMENT DE CATALUNYA

IMMACULADA FOLCHI I BONAFONTE, secretaria general del Parlamento de Cataluña,

C E R T I FI C O:

Que en el acta de la reunión de la Mesa del Parlamento del día 30 de septiembre de 2014 consta literalmente el siguiente texto, que se reproduce aquí en traducción literal del catalán:

> «Recurso de inconstitucionalidad 5829/2014, interpuesto por el presidente del Gobierno del Estado contra diversos preceptos de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y de otras formas de participación ciudadana
> 381-00004/10 Provisión del Tribunal Constitucional en que se da traslado del recurso
> La Mesa, de acuerdo con el artículo 29.3.*j* del Reglamento, acuerda la personación del Parlamento de Cataluña en el procedimiento, a los efectos de formular alegaciones y realizar todos los actos procesales necesarios en defensa de la constitucionalidad de la Ley impugnada. Asimismo, acuerda presentar inmediatamente la solicitud de levantamiento de la suspensión de la Ley, sin perjuicio de formular las alegaciones dentro del plazo establecido en la providencia de admisión a trámite del recurso.»

Y, para que así conste, firmo el presente certificado.

Palacio del Parlamento, 1 de octubre de 2014