



AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN PLENO

El Abogado del Estado, en representación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, **DICE**:

Que interpone **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra el Título II y las Disposiciones Adicionales, Transitorias y Finales de la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de Septiembre, de Consultas Populares no Referendarias y Participación Ciudadana, publicada en el D.O.G.C. nº 6715, de 27 de Septiembre de 2014. Se acompaña, como DOCUMENTO Nº 1, la orden de interposición del recurso dada por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno y, como DOCUMENTO Nº 2, el acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de Septiembre de 2014, por el que se acuerda invocar el art. 161.2 de la Constitución Española.

Queda, pues, hecha expresa invocación del art. 161.2 CE en relación con los preceptos de la Ley del Parlamento Catalán que se recurren, con los efectos que señala el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, LOTC, es decir, la suspensión de la vigencia y aplicación de las normas legales impugnadas.

El recurso se basa en los siguientes

HECHOS

Primero. Mediante la presente demanda de inconstitucionalidad se impugnan el Título II y las disposiciones adicionales, transitorias y finales de la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de Septiembre, de Consultas Populares no Referendarias y Otras Formas de Participación Ciudadana, publicada en el D.O.G.C. nº 6715, de 27 de Septiembre de 2014.



Segundo. El Consejo de Ministros celebrado el día 29 de Septiembre de 2014 decidió solicitar del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno la interposición del Recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley 10/2014, de 26 de Septiembre de Consultas Populares no Referendarias y Otras Formas de Participación Ciudadana, conforme a los arts. 161 de la CE y 31 de la LOTC, con expresa invocación del art. 161.2 de la CE, de acuerdo con lo establecido en el art. 30 de dicha LO, a fin de que se produzca la suspensión de la Ley objeto de recurso (se acompaña certificado del dicho acuerdo como documento nº 1).

El mismo día, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno decidió interponer recurso de inconstitucionalidad contra la referida Ley 10/2014 (se acompaña dicho documento como documento nº2

Tercero. La Comisión Permanente del Consejo de Estado informó favorablemente la interposición del presente recurso en su reunión de 28 Septiembre de 2014 (se acompaña este dictamen como documento nº 3).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- Introducción

El recurso tiene por objeto la impugnación ante el Tribunal Constitucional del título II y las Disposiciones Adicionales, Transitorias y Finales la Ley de Cataluña 10/2014, de Consultas Populares no Referendarias y Participación Ciudadana, que establece el régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento y la convocatoria de los mecanismos de consultas populares no referendarias y de otras formas y mecanismos de participación ciudadana.

La impugnación de esta Ley se divide en dos partes diferenciadas que obedecen a motivos diferentes:

- I. La primera aborda la inconstitucionalidad de la Ley en su regulación de las consultas populares no referendarias en el ámbito autonómico (“nacional”, según afirma la Ley en sus



arts. 3.2 y 4.2), que se impugna por vulneración de competencias exclusivas del Estado en materia de regulación y autorización de consultas referendarias y por vulneración de la reserva de ley orgánica en materia de referéndum. La tesis que se defiende es que, bajo la denominación de consultas populares no referendarias, el Parlamento de Cataluña ha regulado en realidad una materia sobre la que carece manifiestamente de competencia, esto es, las consultas referendarias. El Gobierno considera:

- A. Que la regulación de las consultas no referendarias mediante votación es en realidad una regulación de una consulta referendaria, puesto que responde fielmente a sus características esenciales, más allá de la denominación legal utilizada.

La Ley impugnada recoge materialmente la regulación de los referéndums aunque intenta encubrirlo mediante el uso de fórmulas, composiciones, redacciones o definiciones que procuran formalmente evitar la identificación material con lo que realmente es, una llamada al cuerpo electoral mediante el uso de una administración materialmente electoral y por un procedimiento que es, así mismo, electoral. De modo que, con arreglo a la teoría de la reconocibilidad admitida por el Tribunal la institución regulada en la ley es un auténtico referendium con independencia del *nomen iuris* utilizado y abstracción hecha de la cobertura formal utilizada para encubrirlo.

- B. Que el objetivo último de la ley es la dotación de cobertura jurídica necesaria para la convocatoria de un referéndum sobre la independencia de Cataluña, según se deduce notoria, explícita y claramente:
- Del contexto jurídico y político en el que se tramita y promulga la ley.
 - De los antecedentes históricos de la norma.
 - De la tramitación parlamentaria.



- d) De la propia promulgación del decreto nº 129/2014, de 27 de Septiembre, de convocatoria de un referéndum cuya pregunta versa sobre si Cataluña ha de ser un Estado independiente.

Este objetivo patente, declarado y proclamado en la tramitación parlamentaria, en los antecedentes de la norma y en las declaraciones políticas de los grupos parlamentarios que apoyan la aprobación de la ley, llama a la aplicación de la teoría del fraude de ley, en este caso a la propia Constitución Española.

Es importante señalar que **se impugnan la totalidad de los preceptos contenidos en el Título II por su íntima conexión entre ellos**, en la medida en que contienen una regulación sistemática y completa de un verdadero referéndum, de modo que el legislador autonómico pretende una regulación plena, ordenada, coherente y sistemática de la consulta referendaria. Ello implica que todos los preceptos de este Título II encajan perfectamente en la regulación de un verdadero referéndum inconstitucional para el que Cataluña no tiene competencia; y sus preceptos sólo obtienen sentido y coherencia en una interpretación conjunta y armónica de la ley. En consecuencia, **la inconstitucionalidad se extiende a todos ellos por la necesaria conexión de todos sus preceptos.**

Se excluyen sin embargo de la impugnación las referencias que se hacen a otras formas de participación como las audiencias públicas y los foros de participación, en la medida en que constituyen ejercicio de la competencia reconocida a la Comunidad Autónoma de Cataluña en el artículo 122 de su Estatuto y, consecuentemente, el título III de la Ley, con las salvedades que se expondrán, respecto de los artículos 41 a 44, en este escrito de demanda.

- II. Por otro lado, y con bases jurídicas distintas, se impugnan ciertos preceptos del título II, que se concretarán en el cuerpo de este escrito, respecto de las consultas locales, en este caso, fundamentalmente, por infracción de la legislación básica del Estado en la materia.



Segundo.- Competencias del Estado en materia de consultas referendarias.

Las competencias del Estado en materia de consultas referendarias aparecen recogidas en la Constitución en los términos siguientes:

- A. En virtud de lo establecido en el art. 149.1.1º corresponde al Estado establecer "*la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*", que se vincula en esta materia con el ejercicio del derecho fundamental a la participación directa en los asuntos públicos expresamente consagrado en el artículo 23.1 CE.
- B. Por otro, al Estado le corresponde establecer "*las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas*" (Art. 149.1.18ª CE).

Al amparo de este título, corresponde al Estado:

- a) La regulación de las bases del régimen jurídico de la Administración Electoral:

Como declaró el TC en la S. 154/1988, de 21 de julio:

Ha de tenerse, sin embargo, presente para enjuiciar los preceptos impugnados, la competencia del Estado en relación con el régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 C. E.). En efecto, el ejercicio del derecho de sufragio supone la existencia de Administraciones Electorales, cuya configuración, como veremos posteriormente, ha de responder a un esquema básico. Esquema que puede considerarse desarrollado por el legislador estatal en el capítulo III del título I de la LOREG, cuyos preceptos, de acuerdo con la disposición adicional primera dos, de la misma Ley Orgánica, son también de aplicación a las elecciones para las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

- b) La regulación de las bases del régimen jurídico de la Administración Local



Al amparo de este título, el Estado ha regulado las llamadas consultas populares municipales que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios. Estas consultas están expresamente excluidas del ámbito de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, por su Disposición adicional y su regulación se remite a legislación de Régimen Local (prevista en el artículo 71 LBRL), prescribiendo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización.

- C. Al Estado le corresponde en cualquier caso la decisión de **la autorización de cualquier consulta popular por vía de referéndum** de acuerdo con el artículo 149.1.32ª de la Constitución y el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 2/1980, competencia que no se limita a la autorización estatal para la convocatoria, sino que *“ha de extenderse a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación”*, como ha expresado el Tribunal en su STC 31/2010.
- D. El artículo 81 CE establece una reserva de Ley Orgánica en relación con determinadas materias, entre las que incluye, a efectos de este recurso:
- a) El desarrollo de los **derechos fundamentales y libertades públicas**, lo que implica la regulación de:
- i) El derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, en este caso, el derecho de participación directa en estos asuntos consagrado en el art. 23 de la CE mediante la institución del referéndum. La consulta acerca de aspectos de naturaleza política no puede entenderse por tanto sin la participación del pueblo español, del cuerpo electoral organizado en forma de electorado, sin que entre en juego el derecho de los ciudadanos, garantizado por el art. 23 de la CE a participar en la toma de decisiones políticas o que les afecten a todos ellos como colectividad.



- ii) El derecho fundamental a la intimidad personal, consagrado en el art. 18 de la CE que comprende la regulación de la protección de datos de carácter personal.

- b) La regulación del de **régimen electoral general**. Dicha atribución se concreta en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG).

- c) La **demás previstas en la Constitución**, previsión genérica que se concreta en el artículo 92.3 CE, que determina que *“una Ley Orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”*. Esta previsión se concretó en la aprobación de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, como ya se ha apuntado.

Por todo ello, y de acuerdo con la distribución constitucional de competencias en la materia, la Ley vulnera los **art. 149.1.1º, 18º y 32ª de la Constitución Española y la reserva de Ley Orgánica contenida en el art. 81 de la CE en relación con los arts. 18, 23 y 92.3 de la CE**

Tercero.- Competencias de la Comunidad Autónoma en materia de consultas populares:

La competencia exclusiva que el art. 149.1.32ª CE reserva al Estado para autorizar referéndums no se limita a la convocatoria de cada concreta y singular consulta referendaria (cfr. art. 2 de la LO 2/1980), sino que esa ‘autorización’ estatal incluye también **la previa habilitación o previsión abstracta del tipo, figura o modalidad referendaria efectuada por las Cortes Generales precisamente en la Ley Orgánica a que se refiere el art. 92.3 CE**. Y por esa razón, al analizar esta Ley no puede hablarse, como tampoco podía hacerse en el caso de las consultas referendarias, reguladas por la Ley 4/2010, de la existencia de competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el



procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat de una consulta mediante votación de carácter referendario.

Por ello, como se argumentó respecto de la impugnación de la Ley 4/2010, de consultas referendarias, el referéndum consultivo es claramente un tipo, figura o modalidad referendaria carente de previsión **expresa** alguna tanto en la CE (que sólo menciona referendos consultivos nacionales en los que votan “todos los ciudadanos”, se entiende que españoles, art. 92.1 CE) como en la LO 2/1980 y en el Estatuto. La exigencia de previsión expresa (STC 103/2008, FJ 3) presupone que la figura referendaria tiene que estar claramente establecida o bien directamente en la Norma suprema o bien en la Ley Orgánica que satisface la doble reserva del art. 81.1 CE (en relación con el art. 23.1 CE) y 92.3 CE. **Y sólo a partir de tal determinación expresa en la Constitución o en la Ley Orgánica específica (actualmente LO 2/1980) podrían los Estatutos prever, a su vez, referendos en que participara el cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma.** Y al contrario, sin habilitación constitucional directa o mediata (en este último caso **exclusivamente** a través de la ley orgánica prevista en el art. 92.3 CE, que satisface simultáneamente la reserva del art. 81.1 CE en relación con el art. 23.1 CE), el legislador autonómico no puede innovar en materia de modalidades, tipos o figuras de referéndum creando de la nada el referéndum consultivo autonómico. En el caso de la Ley de consultas no referendarias la inconstitucionalidad es más evidente, puesto que a la incompetencia material de la Comunidad Autónoma para regular el referéndum se suma la omisión en la ley de la necesaria autorización del Estado para su convocatoria.

Por lo que se refiere a las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre la materia, su ámbito se limita al de las consultas no referendarias; Así, el artículo 122 del Estatuto de Autonomía (EAC), bajo la rúbrica “*Consultas populares*”, atribuye a la Generalidad “*la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, modalidades, procedimiento, cumplimiento y convocatoria por la propia Generalidad o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 149.1.32 de la Constitución.*”



La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, interpretó este precepto legal afirmando que **en ningún caso atribuye a la Generalidad competencias en materia de establecimiento y regulación de referendos**, definidos como una especie del género “consulta popular” que han de cumplir las condiciones (subjctiva y objetivas) señaladas en la mencionada STC 103/2008.

El Tribunal entiende en la citada Sentencia (F.J.69):

“(…) 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 (STC 103/2008, FJ 2) y con los límites materiales a los que también hicimos referencia en la STC 103/2008 (FJ 4) respecto de todo tipo de consultas, al margen de la prevista en el art. 168 CE. Las encuestas, audiencias públicas y foros de participación a los que se refiere el art. 122 EAC tienen perfecto encaje en aquel género que, como especies distintas, comparten con el referéndum. Si a ello se añade que las consultas previstas en el precepto se ciñen expresamente al ámbito de las competencias autonómicas y locales, es evidente que no puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado. (...)

*Así interpretada, “la competencia para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular”, atribuida a la Generalitat por el art. 122 EAC, es perfectamente conforme con la Constitución, **en el bien entendido de que en la expresión “cualquier otro instrumento de consulta popular” no se comprende el referéndum.** Tal entendimiento parece implícito en el propio art. 122 EAC, que hace excepción expresa “de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución”. Sin embargo, **esa excepción no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación.** Ello es así por cuanto, según hemos dicho en la repetida STC*



103/2008, “la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, es la llamada por el art. 92.3 CE para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, siendo además la única Ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, añadida a la competencial del art. 149.1.32 CE: la genérica del art. 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE.” (STC 103/2008, FJ 3).

Por tanto, y tal y como terminantemente ha declarado el Tribunal, **la competencia prevista en el art. 122 del EAC no ampara ni comprende la regulación o convocatoria de consultas referendarias**, y por tanto de consultas que, aunque no se denominen referendarias o se aparten aparente o formalmente de la regulación del referéndum, sean como en este caso, material y auténticamente un referéndum.

Debe recordarse además que el Tribunal declaró en la citada S. 103/1998, que *“la convocatoria no puede ampararse en genéricas potestades implícitas vinculadas al principio democrático, al entrar éstas en colisión con competencias expresamente atribuidas a otro ente, como ocurre en el presente caso con la que al Estado atribuye el art. 149.1.32 CE”*.

(...)«Hemos de afirmar, en definitiva, que no cabe en nuestro ordenamiento constitucional, en materia de referéndum, ninguna competencia implícita, puesto que en un sistema como el español, cuya regla general es la democracia representativa, sólo pueden convocarse y celebrarse los referendos que expresamente estén previstos en las normas del Estado, incluidos los Estatutos de Autonomía, de conformidad con la Constitución».

Nada cabría reprochar a la Ley impugnada si su contenido se acomodase al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Cataluña, esto es, a las consultas populares no referendarias. Por esta razón, no se impugnan los preceptos relativos a las consultas expresamente previstas en el EAC como son las encuestas, audiencias públicas, y foros de participación, no vinculadas con el derecho de participación política, reconocido en el artículo 23 CE, sino con el derecho a la participación ciudadana, y que se pueden amparar en el artículo 122 EAC, con la salvedad de las consideraciones que se harán más adelante respecto de las previsiones contenidas en



los artículos 41 al 44 en los términos que se analizan en fundamento distinto. El recurso se centra sobre las consultas no referendarias por votación reguladas en el mencionado Título II, que responden a la naturaleza de una verdadera consulta referendaria y suponen una manifestación del derecho de participación política previsto en el artículo 23 CE.

El Parlamento de Cataluña en la Ley de consultas no referendarias 10/2014 ha creado un nuevo modelo de consultas populares que se identifica con el referendo, aunque pretenda huir de esta categoría jurídica, mediante una extensión inconstitucional del inciso “*otros instrumentos de participación*” que vulnera las competencias del Estado. De acuerdo con el art. 122 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de Cataluña es competente para regular mecanismos de participación ciudadana y consultas populares que no tengan el carácter de referéndum. Ya se ha expuesto que el Tribunal Constitucional manifestó expresamente la constitucionalidad de esta competencia estatutaria. El propio legislador catalán en la exposición de motivos de la Ley de Cataluña 4/2010, de consultas referendarias ha formulado el ámbito de estas formas de participación distinguiéndolas de las consultas referendarias cuando afirma lo siguiente: “*Esta norma distingue entre dos tipos de consulta: la consulta como instrumento de participación ciudadana para conocer la opinión de la ciudadanía sobre cuestiones de interés público (encuestas, foros de debate y participación, audiencias públicas, tal y como expresa el citado artículo 122 del Estatuto) y, por otro lado, el referéndum, que es una “modalidad de consulta popular donde es llamado a participar todo el censo electoral y en la que se garantizan los requisitos formales y legales para validar la consulta y su resultado”. Dentro de las consultas populares “por vía de referéndum”, distingue entre las consultas populares municipales y las “consultas populares por vía de referéndum de ámbito de Cataluña”.*”

Es decir, en la Ley 4/2010 no se considera la existencia de unas consultas populares mediante votación como las reguladas en la Ley impugnada, adicionales a las mencionadas en el Estatuto, puesto que la “*modalidad de consulta popular en que se llama a todo el cuerpo electoral y se garantizan los requisitos formales y legales para validar la consulta y su resultado*”, se denomina, como corresponde a su naturaleza, referéndum.



Cuarto.- Regulación constitucional y legal del referéndum.

A. Regulación constitucional:

La regulación constitucional general de las consultas populares referendarias tiene lugar a través de tres preceptos fundamentales:

- El art. 62.c) CE, que atribuye al Rey la convocatoria de referéndum “*en los casos previstos en la Constitución*”.
- El artículo 92 CE lo regula en los siguientes términos:

“Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso de los Diputados.

Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”.

- Y el art. 149.1.32ª CE, que confiere al Estado la competencia exclusiva sobre “*la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum*”.

B. Regulación legal.

La Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum (LOMR), única por tanto habilitada para regular las distintas formas de referéndum, contiene la regulación común al disponer, en su art. 1, que “*el referéndum, en sus distintas modalidades, se celebrará de acuerdo con las condiciones y procedimientos regulados en la presente Ley Orgánica*”, en tanto que su artículo 2 regula de forma genérica el procedimiento conducente a la celebración de los referendos previstos en la Constitución escalonado en tres fases:



- a) La propuesta de referéndum, que corresponde al Presidente del Gobierno.
- b) La autorización para la convocatoria, que corresponde en todo caso al Gobierno salvo en el caso de que esté reservada por la Constitución al Congreso de los Diputados.
- c) El acuerdo del Real Decreto de convocatoria, que debe ser firmado por el Rey y refrendado por el Presidente del Gobierno.

Seguidamente, la misma Ley Orgánica determina cuáles son esas modalidades constitucionales de referéndum:

1. El referéndum **consultivo** previsto en el art. 92.1 CE sobre “*decisiones políticas de especial trascendencia*” que por mandato constitucional “*será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados*”;
2. El referéndum para la **reforma constitucional** previsto en los arts. 167 y 168 CE;
3. La ratificación por referéndum de la **iniciativa autonómica** prevista en el art. 151.1 CE;
4. La **aprobación** por referéndum de un **Estatuto de Autonomía** prevista en el art. 151.3 y .5 CE;
5. Finalmente, el referéndum para la **modificación** de los **Estatutos de Autonomía** del art. 151.2 CE.

Respecto de las consultas de ámbito municipal, la disposición adicional de la misma LOMR excluye expresamente de su ámbito de aplicación aquellas “*consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización.*”

A las consultas municipales se refiere el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), cuando dispone que “*De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y*



de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local”.

Quinto.- Características esenciales de la institución del referéndum.

Para deslindar las notas que caracterizan la esencia del referéndum, y, por tanto, cuya concurrencia determina la existencia de una propia y auténtica consulta referendaria, debe traerse a colación a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la distinción entre consultas referendarias y no referendarias contenida en la Sentencia 103/2008, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto 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 esa Comunidad Autónoma sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política (“Plan Ibarretxe”). En esta Sentencia el Tribunal Constitucional determinó qué debe entenderse por referéndum, y afirmó:

1º) “Es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE. No es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para el ejercicio del derecho de participación política, es decir, de aquella participación «que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo» (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3). Es, por tanto, una forma de democracia directa y no una mera manifestación «del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente», que lo ha formalizado como «un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos» (arts. 9.2 y 48 CE) o como un verdadero derecho subjetivo (así, por ejemplo, arts. 27.5 y 7, 105 y 125 CE). (...).

2º) En cuanto a las características definitorias del referéndum, afirma que es “una especie del género «consulta popular» con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella



consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23 (así, STC 119/1995, de 17 de julio).

*3º) Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica «por vía de referéndum» (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una **autorización reservada al Estado**, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria”.*

Por tanto, de acuerdo con la doctrina sentada por esta Sentencia, los elementos configuradores del referéndum son:

a) Consulta:

El Cuerpo Electoral se manifiesta previa consulta o llamamiento del poder público, a través del órgano determinado constitucionalmente, que es el Presidente del Gobierno, que reclama su parecer sobre un asunto de especial trascendencia, que invoca la participación directa de “todos los ciudadanos” para que el poder soberano se exprese de forma directa. El Referéndum exige la autorización en el Presidente del Gobierno (elegido por el Congreso de los Diputados, representante del Pueblo Español, por la vía del art. 99 de la CE); Prevé la previa autorización del Congreso de los Diputados, residencia de la soberanía nacional (art. 66 de la CE); Y finalmente su convocatoria se efectúa por el Rey, símbolo de la unidad y permanencia de España (art. 1.3 CE).

b) Su objeto:



Ha de versar sobre **decisiones políticas de especial trascendencia**. Esta importancia, relevancia o trascendencia de la cuestión sometida a referéndum es la causa y razón de su sometimiento a la decisión de “*todos los ciudadanos*” (en palabras del art. 92), de modo que implica el llamamiento al Pueblo Español como titular de la soberanía nacional (art. 1.2) mediante el ejercicio del derecho de participación política consagrado en el art. 23 CE.

c) El llamamiento al Cuerpo Electoral:

El concepto de cuerpo electoral no se identifica exactamente con el poder soberano. Así, la STC 12/2008, de 29 de enero, declaró:

Baste decir que el Cuerpo Electoral no se confunde con el titular de la soberanía, esto es, con el pueblo español (art. 1.2 CE), aunque su voluntad se exprese a través de él. Este Cuerpo Electoral está sometido a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), en tanto que el pueblo soberano es la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fundamento de la Constitución y del Ordenamiento”

El Cuerpo electoral se identifica con el conjunto de ciudadanos que, expresando la voluntad del poder soberano, están llamados a participar en la elección de los representantes políticos o a participar directamente en los asuntos públicos mediante la institución del referéndum.

d) El procedimiento electoral.

El Tribunal se refiere al procedimiento electoral como manifestación o forma de llamamiento al cuerpo electoral que, mediante una concatenación de trámites y actos y la intervención de una organización administrativa o administración electoral que dota de garantías al procedimiento, deriva o finaliza en la proclamación de un resultado (sea electoral o referendario).



En palabras de la STC 103/2008:

“El Cuerpo electoral sólo se manifiesta válida y legítimamente a través de un procedimiento con todas las garantías propias de los procesos electorales”

Luego esta forma de llamamiento al cuerpo electoral se manifiesta, en palabras del TC en tres aspectos concretos:

- i) La elaboración y gestión de un censo electoral.
- ii) La organización administrativa que vela por el correcto desenvolvimiento del proceso electoral y lo dota de garantías jurídicas.
- iii) El establecimiento de un sistema de garantías jurisdiccionales específicas.

i) El censo electoral.

El concepto de “*censo electoral*” como manifestación de uno de los elementos constitutivos del referéndum, la organización de una administración electoral específica, aparece regulado en la LOMR del siguiente modo:

El art. 11.1 de la LO 2/1980, de 18 de enero opta por remitirse a la LOREG, estableciendo:
El procedimiento de referéndum estará sometido al régimen electoral general en lo que sea de aplicación y no se oponga a la presente ley.

El art. 2 de la LOREG determina:

“El derecho de sufragio corresponde a los españoles mayores de edad que no estén comprendidos en ninguno de los supuestos previstos en el artículo siguiente.

Y a continuación enuncia:



Para su ejercicio es indispensable la inscripción en el Censo electoral”.

Y el art. 3 contiene las causas de privación del derecho de sufragio activo (condenados por sentencia, declarados incapaces e internados en hospital psiquiátrico).

Los arts. 31 a 41 de la LO 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, regulan el Censo Electoral como forma concreta de organización del elemento subjetivo de los procesos electorales, caracterizándolo como relación concreta de ciudadanos a los que la ley otorga el derecho de sufragio.

El art. 31.1 de la LOREG determina:

“El censo electoral contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho de sufragio”.

De modo que el concepto de *“inscritos en el censo electoral”* o simplemente *“el censo electoral”* comprende a los ciudadanos que reúnen requisitos para ser elector (que no estén privados del derecho de sufragio activo por el art. 3 de la LOREG) y que respecto de los que se haya producido la inscripción, indispensable para el ejercicio del derecho de sufragio (según el art. 31 de la LOREG, la inscripción es obligatoria y se tramitará por los municipios).

ii) La Administración electoral.

Como ha quedado expuesto más arriba, la STC 103/2008 considera una de las manifestaciones del procedimiento electoral la existencia de una determinada administración electoral específica que gestiona el íter de actos y trámites que componiendo el procedimiento electoral están preordenados a la proclamación de un resultado, dotando a este proceso de garantías jurídicas de veracidad y autenticidad.



iii) El establecimiento de un sistema de garantías jurisdiccionales específicas.

Estas garantías jurisdiccionales no aluden sólo intervención de órganos integrados en el Poder Judicial, sino a la función revisora de la legalidad de actuación de otros órganos integrados en la administración electoral.

Sexto.- La relevancia del contexto, de los antecedentes históricos y legislativos y del espíritu y finalidad de la norma en la interpretación de la Ley impugnada.

Antes de examinar la exacta coincidencia de la regulación de la ley impugnada con los elementos esenciales del referéndum, procede realizar una serie de consideraciones acerca de los criterios interpretativos que han de tomarse en cuenta para alcanzar el verdadero sentido de los preceptos objeto de este recurso.

El art. 3.1 del CC, incluido en su Título Preliminar, y por tanto aplicable a todas las ramas del ordenamiento jurídico (en palabras del art. 13.1º del Cc, de aplicación general y directa en toda España), determina que las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, **en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente a su espíritu y finalidad.**

Aunque el enjuiciamiento que debe realizar el Tribunal sobre las leyes es un recurso de inconstitucionalidad tiene un carácter abstracto, el planteamiento, el entendimiento y la resolución de este recurso exigen la situación de la norma controvertida en el contexto histórico y social en el que se produce su aprobación, y en la tramitación Parlamentaria que la precede.

La adopción y aplicación de estas pautas interpretativas no supone un juicio de intenciones, una presunción de mala fe en su aplicación, ni una elusión del principio de interpretación conforme con la Constitución, sino una jurídica, objetiva, recta y debida interpretación de la norma de acuerdo con los parámetros con los que el propio Ordenamiento Jurídico se dota para interpretar las normas.



Por tanto, para comprender el verdadero sentido de la letra de la ley hemos de atender a la verdadera intención de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña, puesta de manifiesto en numerosas declaraciones públicas, en el sentido de los informes que se encargan *ex profeso*, en los debates parlamentarios que han precedido a la aprobación de la ley y en los hechos concluyentes que preparan y auspician una inminente y notoriamente anunciada consulta referendaria sobre la independencia de Cataluña.

I. Los antecedentes históricos de la norma.

A. Las cinco vías “legales”.

Esta ley es el último paso de un “*proceso*” mediante el que se pretende la celebración de un referéndum sobre la independencia de Cataluña. Este “*proceso*” tiene su soporte “jurídico” en un informe solicitado por la Honorable Sra. Vicepresidenta de la Generalidad de Cataluña al Centro de Estudios Autonómicos (IEA), el 8 de febrero de 2013, emitido el 11 de marzo siguiente, cuya autografía corresponde a D. Carles Vives i Pi- Sunyer titulado “*Informe sobre los procedimientos legales a través de los que los ciudadanos y las ciudadanas de Cataluña pueden ser consultados sobre su futuro político colectivo*” (se acompaña a esta demanda como documento nº 1), y que fue ratificado y ampliado por un informe del Consejo Asesor para la Transición Nacional (CATN), de 25 de julio de 2013 denominado “*La consulta sobre el futuro político de Cataluña*” (se acompaña a esta demanda como documento nº 2).

Estos informes idean dos tipos o clases de vías, las denominadas “*vías jurídicas*” y las llamadas “*vías alternativas*”, que muestran varios caminos para conseguir la independencia de Cataluña, **incluyendo como paso previo la celebración de una consulta sobre la independencia de Cataluña.**

Examinemos brevemente estas vías:



A.- Las vías “*jurídicas*” son, según el Informe del IEA (páginas 14 a 16) y el informe del CATN (páginas 48 a 59):

- a) La ley 4/2000, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum.
- b) El referéndum sobre decisiones políticas de trascendencia especial regulado en el art. 92 de la CE.
- c) La delegación o transferencia de competencia para convocar un referndum al amparo del art. 150.2 de la CE.
- d) La reforma de la Constitución para incorporar en ella de manera expresa un “referéndum autonómico”.
- e) Las ley de consultas no referendarias.

Estas cinco vías, según los citados informes, y a la luz de la tramitación parlamentaria del proyecto de ley de consultas no referendarias, se pueden utilizar de forma ***“sucesiva hasta encontrar el acuerdo con el Estado o la negativa a cualquier posibilidad de acuerdo. Claro está, sin embargo, que, no se puede exigir a la Generalitat un esfuerzo de propuesta de posibles opciones más allá de lo que es razonable, aunque las hipotéticas negativas del Estado refuercen la legitimidad de la apertura de las vías alternativas de consulta”*** (Informe del IEA, página 17).

El autor del informe, en su comparecencia ante el Parlamento de Cataluña para exponerlo en fase de tramitación parlamentaria (Diario de sesiones de 26 de junio de 2013, serie C número 140, página 24) explica:

*“La cuestión última es si estos procedimientos se pueden plantear de forma simultánea o no: Yo entiendo que sí que esta es una idea que convendría tener en cuenta (...) lo que sí puedo decir es que estas vías posiblemente **no es necesario agotarlas todas, y esperar a que acabe la primera para utilizar la segunda, porque el proceso** sería realmente muy lento, sino que en algunos casos se podría intentar simultanear, no?”.*

El informe elaborado por el Consejo Asesor para la Transición Nacional relata:



“Desde esta perspectiva, se debería pensar en la posibilidad de emplear más de un procedimiento; pero está claro, en cambio, que no deberían intentarse todos. Por otro lado, tampoco debería descartarse la posibilidad de proponerlos de forma simultánea o parcialmente simultánea, es decir, o bien instar dos o más vías al mismo tiempo, o bien hacerlo sucesivamente pero sin esperar a la completa finalización de un procedimiento para iniciar otro si la Generalitat observa que un procedimiento se prolonga artificiosa o excesivamente”.

Es decir, se trata por tanto de **cinco vías que destinan a un fin único**, que es la convocatoria de una consulta inconstitucional sobre la independencia de Cataluña. Por eso se propone su utilización conjunta, sucesiva o simultánea, porque las cinco son una, pero revestidas con ropajes jurídicos diversos, adornadas de fundamentos distintos y estratégicamente urdidas para eludir la recta aplicación de los mecanismos que la Constitución prevé para su defensa.

Observe el Tribunal que las mal denominadas “vías legales” pretenden un objetivo último único, concreto y explicitado por la Generalidad, que es **“conseguir que efectivamente pudiera convocarse una consulta y, subsidiariamente, si eso no fuera posible, que quedara patente de la forma más clara posible que es el Estado quien se niega a permitirla y que lo hace por motivos políticos, no jurídicos. Este doble objetivo es importante tanto de cara a los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña, como de cara a la comunidad internacional”**. (Informe del Consejo Asesor para la Transición Nacional, página 49)

Esta sucesión en la utilización de las vías “legales” presenta la siguiente evolución:

1. Los mal denominados “referéndums autonómicos” del art. 92 de la CE:

El art. 92 de la CE encomienda al Presidente del Gobierno proponer al Rey, previa autorización del Congreso de los Diputados, el sometimiento a **todos los ciudadanos** de las decisiones políticas de especial trascendencia. Los citados informes supeditan esta vía a la negociación con el Estado, al que instan a doblar el tenor del art. 92 de la CE y entender que la expresión “*todos los ciudada-*



nos", alusiva lógicamente al Pueblo Español, titular de la soberanía nacional, comprende sólo a "los ciudadanos de Cataluña".

2. La delegación o transferencia de competencias del art. 150.2:

Mediante esta vía, Cataluña pretendió que el Estado delegara la competencia que en exclusiva le atribuye el art. 149.1.32º de la CE sobre "autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum".

Esta vía se materializó mediante la Proposición de Ley presentada por el Parlamento de Cataluña ante el Congreso de los Diputados¹, que fue admitida a trámite por acuerdo de la Mesa del Congreso de 21 de enero de 2014, trasladada al Gobierno a los efectos del art. 126 del Reglamento del Congreso y publicada en el Boletín Oficial del Congreso el 24 de enero de 2014.

El Pleno del Congreso rechazó el proyecto el 8 de abril de 2014 por 299 votos a favor del rechazo, 47 votos en contra y una abstención.

3. La Ley 4/2010.

Esta norma fue objeto de recurso de inconstitucionalidad nº 8912/2010 interpuesto por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno. En la actualidad se encuentra pendiente de decisión por el Tribunal Constitucional, que mediante auto de 9 de junio de 2011 alzó la suspensión de la Ley por considerar que la necesidad de contar con autorización del Gobierno de la Nación para toda convocatoria de referendo impedía la producción de perjuicios de imposible o difícil reparación que justificasen paralizar la eficacia de la norma.

¹ Artículo único. *Delegación en la Generalidad de Cataluña de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña.*

1. *Se delega en la Generalidad de Cataluña la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum consultivo para que los catalanes se pronuncien sobre el futuro político colectivo de Cataluña, en los términos que se acuerden con el Gobierno del Estado y con las condiciones establecidas en los apartados 2, 3 y 4.*

2. *El referéndum se ha de convocar y celebrar antes de que finalice el año 2014, y no puede coincidir con periodos electorales ni con una fecha de alto contenido simbólico-político.*

3. *La convocatoria del referéndum ha de realizarla el Gobierno de la Generalidad.*

4. *El procedimiento para realizar el referéndum y sus garantías son los determinados por la legislación de los procesos referendarios y electorales y, si procede, por el decreto del Gobierno de la Generalidad que convoque el referéndum.*



4. La reforma constitucional.

La reforma de la Constitución, consideran, “*para incorporar de manera expresa un referéndum de ámbito autonómico. Si éste fuera su único objetivo -e, incluso, si en el nuevo precepto constitucional se indicara -con la formulación más adecuada- que la consulta puede ser previa a la apertura de una hipotética reforma constitucional- se podría argumentar que la reforma sólo afecta al artículo 92 de la Constitución y que, en consecuencia, se puede realizar por la vía no agravada de reforma constitucional regulada en el artículo 167 CE. En cualquier caso lo más relevante de esta vía es, que, al vehicularse la propuesta de consulta por el procedimiento de reforma constitucional, no se podrían alegar en contra de la propuesta objeciones jurídicas de inconstitucionalidad*”. Informe del IEA (páginas 14 y 15)

5. La Ley 14/2010 de consultas populares no referendarias.

Según el Informe del Instituto de Estudios Autonómicos de 11 de marzo de 2013 (página 16, párrafo 2º):

*“Finalmente, todavía habría una última vía para realizar una consulta popular, aunque no se trataría propiamente de una consulta referendaria. Es la vía de la ley de consultas no referendarias que, al amparo del art. 122 del Estatuto, actualmente se está tramitando en el parlamento de Cataluña. Dado que ninguna de las consultas referendarias que acabamos de enumerar tiene efectos jurídicamente vinculantes, **para que la vinculatoriedad política y la capacidad de persuasión de los resultados de la consulta no referendaria sean equiparables a las de los referéndums sería necesario que la regulación de la futura ley de consultas, cuando determina las personas que pueden ser llamadas a la consulta y establezca las garantías de transparencia y seguridad que deben regir su realización, lo haga de manera sensiblemente similar a la regulación de las consultas referendarias, sin convertir las consultas en referendos encubiertos.***



*La vía de las consultas no referendarias tiene la ventaja de implicar sólo las instituciones catalanas y de no requerir del Estado una actividad de convocatoria o autorización de la consulta, que el Gobierno estatal o las Cortes Generales pueden considerar políticamente costosa. **Lo único que exige del Estado es que no recurra la ley ni la consulta que se pueda promover desde Cataluña**”.*

Esta norma pretende por tanto, al socaire del art. 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, convocar una consulta "no referendaria" que en realidad esconde un verdadero referéndum que la CA no puede convocar y celebrar sin quebrantar la Constitución.

Por tanto, la ley de consultas no referendarias es una de las formas que sucesiva o simultáneamente utilizada con otras pretende disfrazar o revestir la convocatoria de un referéndum inconstitucional sobre la independencia de Cataluña.

B. Las vías "alternativas"

Así son denominadas porque no se amparan, ya ni siquiera aparente, formal o fraudulentamente en la Constitución y el Estatuto, sino que son la respuesta al supuesto en que el Estado de Derecho responda con sus mecanismos a la pretensión de ruptura de la Constitución.

Así, el informe del IEA, razona (página 13):

*“Lo que acabamos de decir equivale a afirmar que una hipotética negativa del Estado a convocar una consulta, a autorizarla o a permitir que se realice **situaría la cuestión en el ámbito puramente político y abriría a la Generalitat la posibilidad de utilizar legítimamente las vías alternativas de convocatoria de consultas (a través de consultas "no oficiales", elecciones "plebiscitarias", etc...), que podrían ser implementadas, entre otros mecanismos, a través de declaraciones unilaterales del Parlamento**”.*

En su conclusión cuarta (página 56), reza:



*“La constatación de que el rechazo de la propuesta responde a motivos políticos y no jurídicos es un dato primordial para justificar, internamente y ante la comunidad internacional, el cierre de las vías legales internas de consulta y la apertura de vías alternativas -consultas "no oficiales", elecciones plebiscitarias...- la implementación de cuyos resultados podría dar lugar, entre otras manifestaciones, a **declaraciones unilaterales del Parlamento**”.*

El informe del CATN plantea (página 123), al examinar la hipótesis de la victoria del “Sí” en “la consulta” (obsérvese que tanto en los informes como los debates parlamentarios siempre se habla de consulta precedida del artículo determinado “la”, no diferenciando la vía por la que se pretende su convocatoria, y por tanto, refiriéndose al objetivo único de convocar una consulta sobre la independencia de Cataluña, cualquiera que sea el medio elegido), expresa:

*“En ambos casos, la Generalitat debería iniciar el proceso y plantear al Estado, por una u otra vía, la petición de negociaciones **para llegar a la independencia**, que en caso de fracaso podría abrir vías unilaterales como la **Declaración Unilateral de Independencia**”.*

Este informe diseña como “vías alternativas” (páginas 145 y ss):

- a) Consultas mediante los Ayuntamientos, **"al margen de disposiciones legales del Estado y de la Generalidad"**.
- b) Elecciones plebiscitarias.
- c) **Declaración unilateral de independencia** (DUI).
- d) Mediación internacional o de la UE.

II. El contexto de la norma.

Vaya por delante que la indagación y determinación de la verdadera finalidad de la ley parte del respeto más escrupuloso y absoluto a las distintas ideologías y propuestas de los grupos políticos que apoyaron la aprobación de la ley. Todas caben en la Constitución y esta es, precisamente cauce esencial del pluralismo político y la representación democrática que sirven para su expresión².

² Como dice la STC 31/2010, FJ 12:



Sin embargo, entiende esta representación que en el enjuiciamiento de constitucionalidad de una norma ha de ponderarse la recta aplicación de las normas con las que el ordenamiento jurídico se dota precisamente para la interpretación de las normas, atendiendo no sólo la desnuda letra de la ley, sino la verdadera intención del legislador, atendiendo a los actos anteriores, coetáneos y posteriores a la promulgación de la ley.

A estos efectos meramente interpretativos, procede siquiera brevemente poner de relieve algunos de los hitos más significativos reveladores del contexto en el que nace la norma impugnada.

1. Programas electorales con los que los grupos políticos que votaron a favor de la aprobación de la ley concurrieron a las elecciones al Parlamento de Cataluña:

A. CIU:

“En este sentido, y recogiendo lo establecido en la resolución que va a aprobar el Parlamento de Cataluña por amplia mayoría el pasado 27 de septiembre de 2012, la próxima legislatura el propio Gobierno de la Generalidad impulsará una consulta para que el pueblo de Cataluña pueda determinar libre y democráticamente su futuro colectivo”.

B. El programa de ERC propone:

En el contexto del Estado democrático instaurado por la Constitución, es obvio que, como tenemos reiterado, caben cuantas ideas quieran defenderse sin recurrir a la infracción de los procedimientos instaurados por el Ordenamiento para la formación de la voluntad general expresada en las leyes (por todas, STC 48/2003, de 12 de marzo). Y cabe, en particular, la defensa de concepciones ideológicas que, basadas en un determinado entendimiento de la realidad social, cultural y política, pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediando la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica. En tanto, sin embargo, ello no ocurra, las normas del Ordenamiento no pueden desconocer ni inducir al equívoco en punto a la “indisoluble unidad de la Nación española” proclamada en el art. 2 CE, pues en ningún caso pueden reclamar para sí otra legitimidad que la que resulta de la Constitución proclamada por la voluntad de esa Nación, ni pueden tampoco, al amparo de una polisemia por completo irrelevante en el contexto jurídico-constitucional que para este Tribunal es el único que debe atender, referir el término “nación” a otro sujeto que no sea el pueblo titular de la soberanía.



*“Este programa es el compromiso que ERC asume con el país y con los hombres y mujeres, los niños, la gente mayor, los emprendedores, los parados y todos los que se merecen las oportunidades de un nuevo país. **Un compromiso que pasa por la inequívoca voluntad de ERC de celebrar, durante el 2014 un referéndum sobre la independencia de Cataluña,** por alumbrar un nuevo Estado en el seno de la Unión Europea”.*

C. Programa electoral de ICV:

*“El Acuerdo Nacional para el ejercicio del derecho a decidir: ICV- EUiA propone que en la próxima legislatura los partidos políticos, agentes sociales y entidades representativas del país lleguen a un **Acuerdo Nacional para el ejercicio del derecho a decidir lo más amplio posible, para que la ciudadanía de Cataluña pueda expresar a través de un referéndum o consulta de autodeterminación su voluntad sobre el futuro del país**”*

D. Programa electoral de EU i A

*“Los objetivos de ICV- EUiA para la próxima legislatura son (...):
Impulsar el ejercicio del derecho a decidir el futuro de Cataluña con **la celebración de un referéndum o consulta**”.*

E. Programa electoral de CUP:

*“Forzaremos la ruptura de los países ocupantes a través del **ejercicio del derecho de autodeterminación del pueblo catalán** y apostaremos por una república catalana que abrace el conjunto del territorio nacional, de Fraga a Mahón y de Salses a Guardamar. Apertura de un proceso constituyente que integre los diferentes territorios de los países catalanes y que establezca las bases de una república basada en los principios de confederación, de democracia directa, activa, participativa e inclusiva, y de socialismo”.*



2. El Plan de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, aprobado el día 13 de junio de 2013 reza:

“El Plan de Gobierno, integrado por los objetivos prioritarios a impulsar por el Gobierno durante el período 2013- 2016, será el instrumento y la hoja de ruta, dado que la finalidad del plan es indentificar los objetivos estratégicos de la acción del Gobierno en todos y cada uno de los campos propuestos durante esta legislatura”

El eje tercero de este plan se titula “Derecho a decidir y transición nacional”, e incluye:

“Crear y desarrollar las líneas necesarias para la celebración de la consulta”, así como “avanzar en la construcción de estructuras de Estado”.

3. La Ley 1/2014, de 27 de enero, de Presupuestos Generales de Cataluña prevé:

Esta norma incluye una partida presupuestaria (GO 03 D/462.0001/71) **para la celebración de la consulta**, y la califica presupuestariamente como crédito ampliable. Así, el art. 8.2. b) 2º prevé: El crédito de la partida presupuestaria GO 01 D/227.0004/132, para gastos de procesos electorales y consultas populares.

4. Discurso de Investidura del MH Sr. Presidente de la Generalidad (se acompaña como documento nº 6):

“Les anuncio por tanto, que durante esta legislatura, de acuerdo con los pactos alcanzados para la investidura, el Gobierno someterá a consulta del pueblo de Cataluña la decisión sobre el futuro político y nacional del país y lo hará para garantizar su desarrollo económico, social, y cultural y la supervivencia, el desarrollo y la mejora del su estado del bienestar”.

5. Las declaraciones políticas:



Se acompañan a la demanda como documentos números 4 y 5 un nutrido dossier de prensa que contiene un extracto significativo y notablemente expresivo de las declaraciones de los representantes de los grupos políticos que votan a favor de esta ley claramente reveladora de su verdadera intención y finalidad, que es la convocatoria de un referéndum para que una parte del pueblo español se pronuncie sobre la independencia de Cataluña. A modo ilustrativo, se reproducen a continuación algunas de las más significativas:

A. Rueda de prensa del Molt Honorable Sr. Presidente de la Generalidad sobre el contenido de la pregunta que formulará en “la consulta”:

El día 12 de diciembre de 2013 el Presidente de la Generalidad de Cataluña compareció en rueda de prensa celebrada en el Palacio de la Generalidad para anunciar un acuerdo de los partidos ERC, ICV, EUiA y (CUP) para la convocatoria de una consulta popular el día 9 de noviembre de 2014 en la que se formularán dos preguntas:

- a) *¿Quiere Usted que Cataluña sea un Estado?*
- b) *En caso afirmativo ¿Quiere Usted que este Estado sea independiente?*

B. Rueda de prensa del MH Sr. Presidente de la Generalidad celebrada el día 30 de julio de 2014 tras su reunión con el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno.

“No hay plan B, hay sólo un plan que es votar, pero es un plan que tiene fases. Y una de las fases principalísimas es el 9 de noviembre”

“Nosotros tenemos que seguir nuestro guión, que está establecido, siempre recordando que avanza por fases, pero avanza”.



C. Declaraciones del MH Sr. Presidente de la Generalidad de Cataluña el día 14 de agosto de 2014 en el acto de conmemoración del tricentenario la Batalla de Talamanca:

“Sólo hay un plan: votar”.

“El consenso político es una de las tres fuerzas con que cuenta la población catalana para llevar a cabo el proceso que ha de conducirnos a una soberanía más grande, a la libertad de este país y, sobre todo a una Cataluña mayor”

E. Declaraciones del MH Sr. Presidente de la Generalidad de Cataluña en un coloquio celebrado en la Cámara de Comercio de Barcelona el día 4 de Septiembre de 2014 titulado “las necesidades, inquietudes e intereses del empresariado catalán”:

“Habrá ley de consultas y habrá convocatoria del referéndum sobre la independencia de Cataluña”.

F. Declaraciones de D. Oriol Junqueras, Presidente de ERC, realizadas el día 9 de septiembre de 2014 a Radio Cataluña:

“La máxima expresión de la desobediencia civil es votar. Los catalanes tienen el derecho y el deber de desobedecer, porque el derecho a votar es fundamental”.

“Los derechos fundamentales están por encima de cualquier consideración supuestamente jurídica de un tribunal de nombramiento político que todos saben que actúa de forma arbitraria”.

6. Resolución del Parlamento de Cataluña de 17 de septiembre de 2014 (Se acompaña como documento nº 7).

I. El futuro político de Cataluña.



1. *El Parlamento de Cataluña, en cumplimiento de lo acordado el 12 de diciembre de 2013 por cuatro grupos parlamentarios y el presidente y el Gobierno de la Generalidad en favor del derecho a decidir, da su apoyo para que el 9 de noviembre de 2014 se lleve a cabo la consulta sobre el futuro político de Cataluña.*

2. *“El Parlamento de Cataluña acuerda:*

a) La necesidad de celebrar una consulta el próximo 9 de noviembre sobre si Cataluña ha de convertirse en un Estado, y en caso afirmativo, si este Estado ha de ser independiente, tal y como acordaron el Presidente de la Generalidad y los grupos parlamentarios favorables al derecho a decidir el pasado 12 de diciembre de 2013.

b) Impulsar acuerdos, con el máximo consenso, en el pleno del Parlamento como expresión de la soberanía y representación directa del pueblo de Cataluña ante cualquier eventualidad que pueda surgir como un valor esencial para poder proseguir como valor esencial para poder proseguir con éxito el proceso colectivo que este país tiene en marcha.

3. *El Parlamento de Cataluña insta al Presidente de la Generalidad a:*

a) Convocar la consulta sobre el futuro político de Cataluña en los términos acordados anteriormente referidos y de acuerdo con los marcos legales.

b) Consultar al pleno del Parlamento cuantas circunstancias del proceso democrático para decidir el futuro político de Cataluña se requieran.

4. *El Parlamento de Cataluña insta al Gobierno de la Generalidad a*

Adoptar todas las resoluciones oportunas y a destinar todos los recursos y medios técnicos y humanos necesarios para que la consulta se lleve a término con todas las garantías democráticas y de participación posibles.

II. Estructuras de Estado:

1. *El Parlamento de Cataluña insta al Gobierno a planificar la creación de las estructuras básicas y propias de un estado que contienen los estudios y trabajos del Consejo Asesor para la Transición Nacional, y elaborar los correspondientes proyectos ejecutivos, legislativos y operativos para que se puedan poner en práctica la más rápido posible, especialmente los relativos a la hacienda y administración económica y tributaria, la seguridad social, la administración de justicia, la seguridad pública, las infraestructuras, la telecomunicaciones, la energía, el agua y*



las relaciones exteriores, sin prejuzgar las decisiones que sobre estas materias se adopten en un eventual futuro proceso constituyente en función del resultado de la consulta del 9 de noviembre

2. El Parlamento de Cataluña insta al Gobierno, según cual sea el resultado del 9 de noviembre a:

a) *Elaborar una propuesta legislativa sobre la transición nacional que regule el procedimiento a seguir y el establecimiento de los principios de funcionamiento del sistema institucional y jurídico de Cataluña durante el período de la transición nacional.*

b) *Elaborar una propuesta de protocolo de actuación, a efectos de seguridad jurídica y estabilidad, que regule la relación de las partes durante el proceso de negociación con el Estado español que se pueda iniciar después del 9 de noviembre.*

III. Los antecedentes legislativos: La tramitación parlamentaria de la Ley.

Se acompaña a este escrito un extracto del diario de sesiones del Parlamento de Cataluña claramente revelador de la intención e interpretación de los preceptos impugnados. Se reproducen a continuación, a modo de ejemplo, algunas intervenciones que son de utilidad para hallar el verdadero sentido y entendimiento de la norma sujeta a juicio de constitucionalidad

A. Debate de enmiendas a la totalidad.

a) El Diputado Quim Arrufat, del Grupo Mixto. Diario de Sesiones de 22 de mayo de 2013, serie P, número 17, párrafo 2º:

*“Nosotros es obvio que **queremos preguntar a nuestra ciudadanía sobre la independencia**, es obvio que reclamamos **la consulta** desde hace tiempo”.*

b) Josep Rull y Andreu, (Convergencia y Unión) Diario de sesiones de 22 de mayo de 2013, Serie P número 17, página 62:



*“Escuchen, ustedes pueden decir legítimamente y jurídicamente que no, déjennos a los que pensamos que sí que podamos expresar libremente nuestra posición **de cómo queremos que sea el futuro de este país**. Analizaremos el modo de hacer la consulta, el referéndum a través de los mecanismos prioritarios que se han articulado, pero este Parlamento articulará el sistema legal adecuado para que Cataluña, el pueblo de Cataluña, pueda decidir (...)*

*En cualquier caso, un instrumento de radicalidad democrática que nos ha de permitir opinar sobre muchas cuestiones del día a día de la ciudadanía de Cataluña, **pero también estos y otros instrumentos han de poder permitir que este pueblo decida libremente, democráticamente, pacíficamente su futuro colectivo como nación**”.*

c) D^a Gemma Calvet i Barto, Diputada de ERC (Diario de sesiones del 22 de mayo de 2013, serie P, número 17, página 55) argumenta:

*“**Todos los procesos de independencia que se han producido por la vía democrática**, y afortunadamente, esta es ahora la vía de procesos de independencia mayoritaria en todos los países democráticos, se han producido por haber superado la colisión entre ley y justicia, entre ley y democracia”(…).*

*“Hoy con esta ley nosotros no superamos el ámbito del principio de legalidad, todo lo contrario, nos amparamos en el art. 122 del EAC, **lo que se propone es un desarrollo del derecho a la participación ciudadana del pueblo de Cataluña, no solo respecto a la cuestión de la independencia**, sino respecto a multitud de cuestiones que, como vosotros también compartís preocupan actualmente a Cataluña”(…)*”.

*“Es evidente que se nos presume mala fe. El problema de esta valoración política que hacen ustedes y el retorno de esta presunción es que **están demostrando tener una oposición maximalista a un instrumento que pretende amparar una consulta por la independencia si las otras vías no prosperan** (...)*”.



“Sin esta ley que nosotros defendemos, el pueblo de Cataluña no podrá ser considerado como un sujeto activo de este ejercicio de soberanía popular”.

B. Comparecencia en el Parlamento de Cataluña del Excmo. Sr. D. Carles Vives i Pi-Sunyer; Diario de Sesiones 26 de junio de 2013, serie C número 140, página 11 primer párrafo:

“En definitiva, por tanto, creo que a la hora de interpretar todos estos preceptos, como digo, de dos principios que cabe analizar de manera conjunta: el estricto imperio de la ley, pero al mismo tiempo el respeto también... la potenciación del principio democrático. Y si partimos de estos principios... que repito no son antagónicos, aunque normalmente se planteen así, no son antagónicos. Si partimos de esta premisa, se quiera o no, esto es la puerta de entrada para intentar interpretar estos preceptos de manera que permitan canalizar la reivindicación política que está en la base de la propuesta de celebrar estas consultas en Cataluña”.

En el último párrafo de la página 11 dice:

*“Existen muy buenos argumentos para no dar efectos expansivos a la doctrina de la Sentencia del TC del plan Ibarretxe. No darle efectos expansivos porque plantea problemas de razonabilidad en sus contenidos, no? (...) no parece muy razonable que las Comunidades Autónomas puedan iniciar un procedimiento de reforma de la Constitución, y antes de comenzar este complicadísimo proceso no puedan preguntar a los ciudadanos de la Comunidad Autónoma sobre **cómo proponen un nuevo encaje de la comunidad autónoma en el Estado o una separación respecto del Estado**”.*

En la página 14 explica:



*“No tiene lógica, a mi parecer, que la Generalidad de Cataluña pueda preguntar a los ciudadanos sobre un proyecto de ley sobre una cuestión relacionada con la industria o sobre la agricultura y **no pueda preguntar respecto de una reforma de la Constitución o la separación de Cataluña respecto del Estado**”.*

En la página 24 se pregunta:

“Una comunidad de ciudadanos dentro del Estado con caracteres nacionales claramente diferenciadas y en minoría sabe que no podrá nunca reformar la Constitución si el resto de la comunidad en la que está insertada le dice que no. En estos casos, ¿se ha de quedar esta comunidad sin poder ejercer sus derechos democráticos o no? Desde el punto de vista del purismo jurídico podríamos decir que no, podemos defender que realmente no tiene alternativa. Pero yo creo que haríamos un mal favor, sobre todo al Estado de Derecho con este planteamiento”.

En la página 26 advierte:

*“Yo he llegado a la conclusión de que el encaje de Cataluña en el Estado, en la Constitución, actualmente es imposible. Por tanto, o se reforma la CE **o hemos de buscar también vías alternativas**”.*

Y en la página 27 concluye:

*“Aquí se habría de intentar compaginar la idea de que **este proceso** no se puede eternizar durante décadas, y por tanto, ha de tener un límite. Y la otra idea fuerte es que **ha de quedar muy claro que lo hemos intentado, que se ha intentado**”*

B. En esta misma comparecencia, D^a Marta Rovira, Diputada de ERC afirma (Diario de sesiones de 26 de junio de 2013, serie C, número 140, página nº 14):



“Una primera conclusión que Usted ha expuesto aquí unas vías dentro del estado actual de derecho que sabemos para poder consultar a los ciudadanos de Cataluña sobre qué quieren ser en el futuro como país. Por tanto, la primera conclusión que extraemos que es que el derecho, la ley, o el estado de derecho en que vivimos no es forzosamente un obstáculo para que el pueblo de Cataluña pueda votar, pueda decidir sobre su futuro político”.

C. Comparecencia ante el Parlamento de una representación de la asociación “Soberanía y Justicia”,

- a) El Diputado de ERC D. Pere Bosch Cuenca afirma (Diario de Sesiones del 23 de julio de 2013, serie C, número 176, página 18:

“Una buena parte o la mayoría de este Parlamento en las últimas elecciones se presentó con el compromiso de crear un estado propio, de otras estructuras de estado”.

- b) Diputada del Grupo Mixto D^a Isabel Vallet Sánchez declaró (Diario de sesiones del 23 de julio de 2013, serie C, número 176, página 22:

“Nosotros avalamos la ley de manera obvia. También entendemos de manera obvia y conocida por todos que vemos la independencia como el único camino para construir el autogobierno, para construir un marco que nos permita autogobernarnos (...)También entendemos que esta ley ha de servir, entonces, para convocar la consulta. (...)”

Quería hacer una puntualización. Entendemos que esta ley es una herramienta más y entendemos que, la defendemos y estamos a favor, pero que no hemos de verla como última vía, porque nosotros pensamos que el Estado español ha construido y construirá un muro infranqueable y, por tanto se opondrá. Y dicho esto, nosotros entendemos que la radicalidad democrática no solo la hemos de explicitar, sino que la hemos de practicar. Y si el medio ha de ser desobedecer aquellas leyes que nosotros consideremos injustas para el autogobierno como pueblo, entonces así será”.



c) En esta misma comparecencia, el Diputado de CDC, Josep Rull y Andreu (Diario de sesiones del día 23 de junio de 2013, serie C, número 176, página 23), concluía:

“¿Cuál es el planteamiento que queremos dar a esta ley? Esta Ley inicialmente no sirve para hacer una consulta sobre el estado propio. No sirve, no está concebida para ello. Esta es una ley que despliega el artículo 122 del Estatut, pero si se cierran todas las otras vías, que son las vías que el Instituto de Estudios Autonómicos ha definido como prioritarias, en virtud del principio de legitimidad de este parlamento ha de proveer los instrumentos para dar la voz al pueblo de Cataluña. Y esta es la función que tiene esta ley (...). La vocación prioritaria de la ley no es esta. Pero este parlamento, que es un parlamento legítimo y democrático, puede dotarse de herramientas legislativas para dar la voz al pueblo. Y esta es la idea básica” (...)

“Esta es una ley que desarrolla el art. 122 del EAC. Pero si se cierran todas las otras vías, que son la vías que el IEA ha designado como prioritarias, en virtud del principio de legitimidad este Parlamento ha de proveer los instrumentos para dar la voz al pueblo de Cataluña”.

d) Carme Forcadell y Lluís, Diputada de ERC y presidenta de la Asociación Nacional Catalana: (Diario de sesiones de 23 de julio de 2014, serie C, número 176, página 24, párrafo 8º):

“Nuestra hoja de ruta contempla como primera opción hacer el referéndum, hacer la consulta, porque el pueblo catalán puede decidir. Pero no descartamos otras opciones: o unas elecciones o una declaración de independencia”.

e) Marta Ribas Frías (Grupo Iniciativa Esquerra Unida) Diario de Sesiones 23 de julio de 2013, serie C, número 176, página 42, párrafo 8º:



“Y respecto la intención, ¿no? Que esta ley solo sea para hacer un referéndum encubierto, que ha aparecido en las dos intervenciones. Nosotros también, como Grupo de Iniciativa- Esquerra Unida, defendemos que tendría que ser con una transferencia por parte del Estado, que pudiéramos hacer este referéndum. Pero puestos a que esto no fuera posible- no porque no se pida reiteradamente, si es necesario, sino porque no se otorgue- no se nos otorgue esta posibilidad- ¿Qué se le dice al pueblo de Cataluña como legisladores y representantes de este pueblo que está reclamando poder opinar y poder decir cómo resolver el desencaje que tenemos actualmente entre Cataluña y España como instituciones?”.

D. Contestación a una pregunta parlamentaria sobre el derecho a decidir como prioridad del Gobierno, el Presidente de la Generalidad afirmó (Diario de sesiones 22 de mayo de 2013, serie P, número 17):

*“Nuestra prioridad es cumplir el **programa de gobierno que está explicitado**, que usted conoce perfectamente y que tiene como objetivos (...) de acuerdo con el mandato que hemos recibido de las elecciones y, por tanto, del pueblo de Cataluña, podamos ejercer nuestro derecho a decidir*

IV. Normas promulgadas después de la aprobación de la Ley:

A. Orden del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalidad de Cataluña 286/2014, de 19 de septiembre, por la que se regulan ficheros que contienen datos de carácter personal gestionados por el Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales.

Esta orden crea en su artículo 2 el fichero del registro de participación en consultas populares no referendarias. Como reza su artículo 1.2., esta orden tiene por objeto establecer para cada fichero la denominación, finalidad, y usos previstos. En el apartado 2 del Anexo I se refiere al fichero de participación en consultas no referendarias diciendo que su finalidad es *“identificar a todas aquellas personas que pueden ser llamadas a participar en consultas populares no referendarias”.*



Y prevé que sus usos son “*facilitar a los órganos de la Generalidad y de los entes locales los datos actualizados necesarios para la planificación, organización e implementación de consultas populares no referendarias*” .

B. Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña.

Su art. 1 convoca una consulta sobre el futuro político de Cataluña que tendrá lugar el día 9 de noviembre de 2014. El objeto de la consulta, según reza el art. 2 es “conocer la opinión de las personas llamadas a participar sobre el futuro político de Cataluña, según los términos de la pregunta recogida en el artículo 3, con la finalidad de que la Generalidad pueda ejercer con pleno conocimiento de causa la iniciativa legal, política e institucional que le corresponde.

Y la pregunta, tal y como publicó el Presidente de la Generalidad el día 12 de diciembre de 2013, se recoge en el art. 3:

- a) ¿Quiere que Cataluña se convierta en un estado?
 - Sí.
 - No.
- b) En caso afirmativo: ¿Quiere que este estado sea independiente?
 - Sí.
 - No.

La conclusión de este fundamento jurídico sexto es que la ley, pese a su denominación y su intento de huida de la denominación de su verdadera naturaleza jurídica, referéndum, no tiene otra finalidad que dar cobertura jurídica a la convocatoria de un referéndum inconstitucional sobre la independencia de Cataluña.

Séptimo.- Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.



Corresponde seguidamente analizar la inconstitucionalidad de la Ley 10/2014 de consultas no referendarias, teniendo en cuenta dos reflexiones de importancia capital para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de la norma:

A. En primer lugar, en el examen de la inconstitucionalidad de los preceptos de la ley impugnados, se analizará y expondrá cómo la norma imita, mimetiza, reproduce y plagia la regulación de un verdadero y genuino referéndum, **incluyendo todos los elementos que según la Jurisprudencia del TC han de estar presentes en esta institución**. El objetivo de la ley es, como ha quedado acreditado mediante la reproducción de informes y declaraciones parlamentarias, lograr la misma capacidad de persuasión de un referéndum, denominándolo “*consulta no referendaria*” para ponerlo a salvo de impugnación y eventual declaración de inconstitucionalidad.

El método utilizado para “levantar el velo” y descubrir la inconstitucionalidad de la ley consiste en poner en paralelo la norma impugnada con los elementos esenciales del referéndum: la consulta sobre cuestiones políticas de especial trascendencia, la llamada al cuerpo electoral, y la utilización de un procedimiento electoral que conlleva la organización de una administración electoral específica, que utiliza un censo electoral y que dota al proceso de ciertas garantías.

B. Por ello, antes de analizar cada uno de los preceptos impugnados del título II y de las disposiciones adicional, transitoria y final de la Ley 10/2014, tal y como exige la Jurisprudencia del Tribunal, procede manifestar que, de manera coherente con lo que se ha venido defendiendo, la impugnación del mencionado título de la Ley se produce de manera global, en la medida en que el contenido de los diversos preceptos impugnados integran una regulación sistemática, plena y coherente de un referéndum que como tal es, en su configuración, contraria a la Constitución al invadir las competencias del Estado.

En efecto, en la apreciación de la inconstitucionalidad de cada uno de los artículos que integran el Título II ha de tenerse presente que su regulación obedece al fin declarado de regular un verdadero referéndum sin denominarlo así, por lo que cada precepto en particular sólo adquiere plena virtualidad, inteligencia y sentido en su inserción en el todo, en la contextualización en



íntegro sistema normativo que pretende acaparar todos los elementos que el TC ha considerado esenciales en la institución del referendun cubriéndolo con la denominación “consulta no referendaria” para ponerlo a salvo de una posible declaración de inconstitucionalidad.

A continuación se van a exponer sintéticamente los argumentos que avalan la tesis enunciada, esto es, que la Ley de consultas no referendarias constituye en realidad una regulación de un referéndun autonómico, sin perjuicio de su análisis detallado, precepto por precepto.

Octavo.- La convocatoria: La competencia para convocar un referéndun.

Como se expuso en el FJ quinto del recurso, una de las notas que caracterizan el referéndun es la convocatoria, el llamamiento al Cuerpo Electoral, trámite que inicia el procedimiento referendario y que sólo el órgano competente, el Presidente del Gobierno puede hacer a “todos los ciudadanos” para que manifiesten su opinión sobre una decisión de especial trascendencia. Revistiendo esta consulta los caracteres de un verdadero referéndun, la Comunidad Autónoma carece de competencias para tal convocatoria, que corresponde exclusivamente al Presidente del Gobierno.

Para cubrir la ley de apariencia de constitucionalidad, la ley utiliza el término “*competencias*” no en su sentido literal y propio, como debería hacerlo si atendiera a los criterios de interpretación de las normas jurídicas contenidos en el art. 3.1 del Cc, no entiende el término “competencia” en su recto sentido jurídico constitucional, sino que lo utiliza en sentido expansivo, maximalista, fuera de la natural y literal inteligencia de este término jurídico. Dicho de otro modo, reproduce la expresión del Estatuto como cláusula de salvaguarda, aparente, vacía y falaz con el único objetivo de proteger a la ley de una posible declaración de inconstitucionalidad, pero con un sentido distinto, más amplio que el propio del término “*competencias*”. Cubre con esta apariencia una realidad subyacente contraria a la Constitución, y así se expresa claramente tanto en el informe que soporta el proceso de “la consulta” como los debates parlamentarios.

No oculta esta intención, sino todo lo contrario, el informe del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalidad de Cataluña de 11 de marzo de 2013, considera:



"Es cierto que si se planteara este debate, la Generalitat podría aducir buenos argumentos jurídicos para defender que el concepto "ámbito de competencias", que utiliza el mencionado artículo 122 EAC, no debe entenderse en sentido literal como sinónimo del concepto estricto de competencia, sino más ampliamente como ámbito en el que la Generalitat, puede tomar decisiones legítimamente desde la perspectiva constitucional y estatutaria conforme a sus competencias, pero también de acuerdo con otras atribuciones y facultades que le otorgan la Constitución y el Estatuto (...).

Sobre la objeción relativa a la necesidad de que el objeto de la consulta afecte a materias de competencia de la Generalidad, ya hemos señalado anteriormente que también hay buenos argumentos para defender que la expresión "materias de competencia de la Generalidad- del artículo 122 del EAC- se puede interpretar en un sentido no literal, considerando que también puede incluir, junto a las competencias en sentido estricto, las funciones y facultades que permiten que la Generalidad realice actuaciones perfectamente legítimas desde la perspectiva constitucional y estatutaria, como el ejercicio de las facultades de iniciativa legislativa, e incluso, de iniciativa de reforma constitucional, ante las instituciones centrales del Estado".

En otro pasaje del informe razona:

*"En todo caso, el legislador catalán tendrá que valorar si incluye en la ley de consultas no refrendarias esta amplia interpretación del concepto "materias de competencia" -con el consiguiente riesgo de que la ley sea impugnada- o prefiere reproducir el tenor literal del artículo 122 EAC, con lo que el riesgo de impugnación se podría desplazar al momento en el que se convocaran las consultas concretas sobre cuestiones que no se pudieran incluir en el concepto estricto de "competencia" de la Generalitat. *Habría fórmulas intermedias como la de incorporar en la ley expresiones que establecieran que las consultas pueden versar sobre "ámbitos en los que la Generalitat puede adoptar decisiones legítimamente".**

El propio autor del informe, en su comparecencia ante el Parlamento de Cataluña (Diario de Sesiones 30 de julio de 2013, Serie C, número 182) explica:



“Yo aquí diría: yo creo que es mejor unificar la terminología y, si la unificamos, yo utilizaría el ámbito competencial de la Generalidad, que es más amplio, porque “materias de competencia de la Generalidad” es más restrictivo que el art. 122 del Estatuto, porque el 122 del Estatuto habla de “ámbito de las competencias”, no habla de “materias de la competencia” porque si usamos “materias de competencia” parece que digamos el listado de las materias del Estatuto de Cataluña, en que precisamente la rúbrica es “Materias de las competencias de la Generalidad. Cuando yo sostengo que el concepto de “competencias” se puede interpretar de diversas maneras: en un sentido estricto- materias competenciales del listado- o en un sentido más amplio, si usamos este sentido más amplio, estaría más de acuerdo en esta interpretación amplia de no hacer referencia a las materias de competencia de la Generalidad”

Es decir, no se explicita en la ley la verdadera interpretación y sentido que encierra el término *competencia* ante el riesgo de ser impugnada, y prefiere enmascarar esta interpretación en la aparentemente inocua fórmula “*en el ámbito competencial de la Generalidad*” que finalmente se adopta.

El informe del Consejo Asesor para la Transición Nacional (apartado 4.2.4, página 55), razona:

“Y en lo referente al acto de convocatoria de una consulta como la que se pretende llevar a cabo al amparo de la nueva ley exigirá del Estado el esfuerzo interpretativo de aceptar un concepto amplio de “competencia” capaz de incluir no sólo las competencias contenidas en el listado de competencias del título IV del Estatuto, sino también las actividades o facultades que la Generalitat puede llevar a cabo de modo jurídicamente legítimo”.

La voluntad manifiesta de celebrar una consulta sobre la independencia de Cataluña y la conversión de esta ley en una de sus vías ya la sitúa en oposición frontal con la Constitución. La expresión “*en el ámbito de sus competencias*” se utiliza con la intención de cubrir de constitucionalidad la regulación de un verdadero y propio referéndum consultivo del art. 92 de la CE.

Por tanto, con la utilización del término “*competencia*” en una interpretación extensiva, contraria a la CE y distinta de aquella que el Tribunal ha considerado ajustada a la CE, se elude la



debida aplicación del art. 92 de la CE, asumiendo una regulación del referéndum que no le corresponde y desborda la competencia que en exclusiva atribuye al Estado el art. 149.1.32º para “*La autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum*”.

Por tanto, son inconstitucionales, por carecer la Comunidad Autónoma de competencias para la convocatoria de un referéndum:

A. Artículo 3 de la Ley: El objeto de la consulta regulada en el título II es el propio de un referéndum.

Como definición general, el **artículo 3** de la Ley establece que *se entiende por consulta popular no referendaria la convocatoria hecha por las autoridades competentes, de acuerdo con lo que establece esta ley a las personas legitimadas en cada caso para que manifiesten su opinión sobre una determinada actuación, decisión o política pública, mediante votación.*

B. Artículo 4. Iniciativa para la promoción de las consultas.

El artículo 4, prevé que las consultas populares no referendarias se pueden promover por iniciativa institucional o por iniciativa ciudadana, y determina en el apartado 2 quienes se hallan legitimados institucionalmente para promover la consulta: el Presidente de la Generalidad, el Gobierno de Cataluña; el Parlamento de Cataluña, mediante las mayorías allí previstas; o bien un 10% de los municipios. Soslaya así la competencia del Estado sobre esta materia al eludir en el texto del precepto toda mención a la eventual autorización del Estado, o bien, en su caso, a la necesaria adecuación de esa norma autonómica a la normativa estatal, en la medida en que el objeto de las consultas comprende aspectos que exceden del carácter no referendario. En suma, el artículo 4 contraviene el artículo 122 del Estatuto, así como la competencia exclusiva atribuida al Estado en el art. 149.1.32ª de la CE.

C. Artículo 9: Número máximo de consultas:



El art. 9 prevé que durante cada año natural sólo pueden efectuarse tres convocatorias de ámbito nacional y tres de ámbito local en el correspondiente ámbito territorial. Las entidades locales pueden ampliar este número máximo.

Lógicamente, en la medida en que la Generalidad carece de competencias para regular y convocar un referéndum, carece de título competencial para determinar el número de consultas que hayan de celebrarse en un lapso temporal determinado

D. Artículo 10: Atribución de competencia al Presidente de la Generalidad para convocar la consulta referendaria.

El **artículo 10** atribuye competencia para efectuar la convocatoria de la consulta no referendaria *al Presidente de la Generalidad* (apartado 1)...Convocatoria que *en todo caso se realizará por decreto* (apartado 3).

Infringe así la competencia exclusiva estatal para autorizar la celebración de referendos consultivos, de acuerdo con las previsiones constitucionales contenidas en los arts. 92 y 149.1.32ª de la CE, y, en coherencia con éstos, el art. 122 del Estatuto de Autonomía.

E. Artículo 12: Contenido del Decreto de Convocatoria.

De la misma manera, deviene, por conexión con lo dicho, inconstitucional el **artículo 12** de la Ley, que establece los requisitos formales que debe reunir el decreto de convocatoria de la consulta, y justificación de los gastos que genera la celebración de la consulta (apartados 1 y 4); su publicación en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña (apartado 2); y su consecuencia inmediata en cuanto a la apertura de un período de difusión institucional (apartado 3).

De dicho contenido no se deduce en modo alguno la adecuación o la voluntad del legislador en cuanto a un hipotético ajuste a los preceptos constitucionales anteriormente mencionados efectivamente vulnerados por la regulación contenida en la Ley, en lo que a la atribución de competencia a la Generalidad se refiere. Por lo que a juicio de la representación procesal del



Gobierno, habría de declararse también la inconstitucionalidad del art. 12 en cuanto que precepto instrumental preciso para hacer efectiva una competencia ilegítimamente atribuida en relación con un régimen jurídico de consultas populares que a juzgar por el contenido de los Títulos I y II de la Ley poseen una indudable naturaleza referendaria.

F. Artículo 38

Por la misma razón de base, o en conexión sistemática con los razonamientos expuestos, debe entenderse contrario a la Constitución y a las previsiones normativas del art 122 del Estatuto, el **art. 38** de la Ley impugnada, que regula la aceptación pro la Generalidad de la solicitud de convocatoria del referéndum instada por iniciativa ciudadana. Atribuye este precepto a la Comunidad Autónoma de modo exclusivo una facultad de convocatoria que sólo corresponde al Presidente del Gobierno y que en absoluto corresponde a la Comunidad Autónoma. Por ello, ni la iniciativa ciudadana configurada en la ley puede intervenir en esta cuestión, ni la Comunidad Autónoma puede disponer de una convocatoria que le es ajena.

G. Disposición Final Primera.

La DF primera 1 autoriza al Gobierno a desarrollar reglamentariamente la ley con respeto a la potestad reglamentaria local que establece competencia de la que carece en la misma medida en que la ley impugnada asume indebidamente competencias que de forma exclusiva corresponden al Estado.

El apartado 2 de esta DF entiende que esta potestad reglamentaria se entiende sin perjuicio de la facultad del órgano convocante de regular la organización y realización de la consulta convocada.

La Generalidad tiene vedada competencialmente la posibilidad de regular el referendun, y por tanto también de convocarlo y de establecer normas adicionales, complementarias o suplementarias a cada convocatoria.



Noveno.- El objeto de la consulta: Coincidencia con el objeto propio de un referéndum: Cuestiones relativas a decisiones políticas de especial trascendencia.

Como se expone en fundamento anterior, el objeto del referéndum, en palabras del art. 92 de la Ley es una cuestión política de especial trascendencia y este es elemento esencial caracterizador de la naturaleza de una consulta referendaria. Ha quedado acreditado también cómo esta ley tiene por único objeto, pese a su empeño de huída de la categoría de referéndum, servir de cobertura jurídica para la celebración de una consulta sobre la independencia de Cataluña. Se analizan a continuación los preceptos que se refieren al objeto que, por coincidir con el propio de un referéndum, quedan tachados de inconstitucionalidad.

A. Artículo 3 de la Ley: El objeto de la consulta es el propio de un referéndum.

Como definición general, el **artículo 3** de la Ley establece que *se entiende por consulta popular no referendaria la convocatoria hecha por las autoridades competentes, de acuerdo con lo que establece esta ley a las personas legitimadas en cada caso para que manifiesten su opinión sobre una determinada actuación, decisión o política pública, mediante votación.*

Este precepto revela que el objeto de las consultas no referendarias del título II constituye el propio de una consulta referendaria, de acuerdo con la jurisprudencia citada. Este precepto guarda una íntima conexión con el artículo 1.1 de la Ley (aplicable a toda la Ley). El artículo 1, en la medida en que se aplica al título II, aunque no ha sido impugnado por el Sr. Presidente del Gobierno, debería ser objeto de consideración sobre su constitucionalidad por el Tribunal por conexión (salvo la mención a los otras formas y mecanismos de participación), en la medida en que dispone su aplicación a las consultas no referendarias, sin precisar adecuadamente, como se expondrá más adelante, su ámbito objetivo

Por lo demás, en el contexto en el que se ha elaborado la norma, el artículo 3.1 permite realizar consultas fuera del ámbito competencial estatutario y local. A lo expuesto, puede añadirse el debate



que, sobre esta cuestión, se planteó en el Dictamen 19/2014, de 19 de agosto, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, sobre la Proposición de Ley de Consultas No Referendarias y de Otras Formas de Participación Ciudadana, y que dio lugar a diversos votos particulares sobre esta precisa cuestión.

B. Art. 11 de la Ley: Cobertura de la pregunta sobre cuestiones políticas de especial trascendencia.

Establece el art. 11:

- 1. La formulación de la consulta puede contener **una o más preguntas** o propuestas para que las personas legitimadas puedan responder de manera afirmativa, negativa o en blanco.*
- 2. Se pueden formular consultas sobre diferentes **propuestas alternativas**, que deben ser mutuamente excluyentes, para que se vote una.*
- 3. Se pueden formular consultas sobre diferentes **propuestas sucesivas**, siempre que afecten al mismo objeto de la consulta.*
- 4. La **pregunta, preguntas o propuestas** de la consulta deben ser formuladas de manera neutra, clara e inequívoca.*
- 5. No se pueden formular consultas que puedan afectar, limitar o restringir los derechos y las libertades fundamentales de la sección primera del capítulo II del título I de la Constitución, y los derechos y deberes de los capítulos I, II y III del título I del Estatuto. Asimismo, se excluyen las referidas a materias tributarias y presupuestos ya aprobados.*

C.-Art. 12: Contenido del decreto de convocatoria.

1. El decreto de convocatoria debe incluir:

- a) **La pregunta, preguntas o propuestas sometidas a votación en las opciones a las que hace referencia el artículo 11.**
- b) Las personas que pueden participar en la consulta.



- c) El día o días para la votación presencial ordinaria y el periodo de votación anticipada, en su caso.
- d) Las modalidades de votación.
- e) Las reglas específicas de la consulta, que deben incluirse como anexo al decreto de convocatoria.

Estos preceptos encierran y amparan el verdadero objeto de la consulta, publicado y proclamado notoriamente: **una pregunta sobre si Cataluña ha de ser un estado independiente**; Esa manifestación de la opinión sobre una determinada *actuación, decisión o política pública*, incluye y acoge claramente una decisión sobre “*cuestiones políticas de especial trascendencia*”, en palabras del art. 92.1 de la CE, **solapándose con el objeto propio de un auténtico referéndum**. Y precisamente *esta “actuación, decisión o política pública”* sobre la que se pretende preguntar no es otra, según la voluntad de la Generalidad y del Parlamento declarada hasta la saciedad, **preguntar sobre la independencia de Cataluña**.

D. La participación de los Partidos Políticos:

El art. 13.4 determina:

*“4. La convocatoria debe abrir un plazo, no inferior a quince días, para que las organizaciones sociales o profesionales interesadas puedan manifestar la voluntad de formar parte del proceso de consulta. Tienen la condición de interesadas las organizaciones con personalidad jurídica cuyo objeto tenga relación con el objeto de la consulta. La Comisión de Control debe reconocer la condición de organización interesada mediante una resolución motivada. En todo caso, **tienen la condición de organización interesada las formaciones políticas con representación en el Parlament de Cataluña**, o al ente local correspondiente si se trata de una consulta de ámbito local”.*



Los partidos políticos tienen participación en la constitución de las mesas de consulta, votación y recuento (art. 17.1 d) y 19.9); pueden utilizar espacios públicos gratuitos para “*hacer campaña*” (art. 22) y les son entregados los resultados del recuento (art. 27.3).

La participación tan activa y protagonista de los partidos políticos en este proceso referendario, a imagen y semejanza de lo dispuesto en los arts. 11, 12 y 14 de la LOMR no es inane, éstos son “*instrumento fundamental de participación política*”, según el art. 6 de la CE, por lo que su poderosa intervención en el proceso impregna la consulta de un cariz político, revela que la cuestión que pretende someterse a consulta bajo la cobertura de esta ley es puramente política, y tan trascendente que versa sobre independencia de una parte del Estado.

Ratifica esta tesis no sólo la atención al contexto histórico de la norma, sino el contexto normativo: Los arts. 21 y 22 de la Ley, citados más abajo en el seno del análisis de la configuración de una administración electoral *ad hoc*. En lo que ahora interesan, el primero de ellos regula la campaña y debate público sobre la cuestión sometida a votación; Y el art. 22 se ocupa de la cesión de espacios públicos para esta campaña auténticamente electoral. Y es que por mucho cuidado que pone la ley en ocultar su verdadera naturaleza referendaria, siempre prevalece su voluntad velada de regular un propio referéndum: De no someter a votación (forma genuína y propia de manifestación del cuerpo electoral en un referéndum) una cuestión estrictamente política de capital y trascendente importancia no sólo para Cataluña sino para el resto de España, no sería precisa una campaña electoral donde según el art. 22 intervienen las **fuerzas políticas** con representación en el Parlamento de Cataluña.

Hay por tanto, un deseo y previsión de posicionamiento **público y político** de los partidos, por lo que la cuestión sometida a votación sólo puede ser de este cariz y por tanto, superpuesta con el objeto de un referéndum.

En este sentido, el **art. 13.4**, a la hora de fijar las funciones de la Comisión de Control, establece que *“**tienen la condición de interesadas las organizaciones con personalidad jurídica cuyo objeto tenga relación con el objeto de la consulta...En todo caso, tienen la condición de organización interesada las formaciones políticas con representación en el Parlament de Cataluña.**”*



Ello virtualiza y revela el trasfondo de un proceso referendario sobre **potenciales decisiones de trascendencia política**, en el que se hubieran de debatir opciones de índole principalmente política, más allá del parecer de los ciudadanos acerca del limitado alcance de la actividad administrativa de servicio público *stricto sensu*, con independencia de la perspectiva que los partidos políticos u otras organizaciones puedan tener acerca de la forma de gestión de una concreta actividad administrativa o de prestación pública, lo cual es otra cuestión que no la convertiría necesariamente en cuestión política como tal. **Lo que revela carácter referendario de la ley es en realidad el tenor literal de su regulación, que admite que la consulta puede versar sobre cuestiones de controversia política de trascendencia**, y por lo tanto vulnera tanto la reserva de ley orgánica cuanto asimismo la **competencia exclusiva del Estado** reconocida por la Constitución (arts. 92 y 149.1.32ª) y por el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 122) para llevar a cabo tanto la regulación como la convocatoria misma de las consultas populares de naturaleza referendaria.

Décimo.- El llamamiento al Cuerpo Electoral.

A. Preceptos que se refieren al llamamiento al Cuerpo Electoral

a) Artículo 3.1:

“Se entiende por consulta popular no referendaria la convocatoria hecha por las autoridades competentes, de acuerdo con lo que establece esta ley, las personas legitimadas en cada caso para que manifiesten su opinión sobre una determinada actuación, decisión o política pública, mediante votación.

b) Artículo 3.3:

“Las consultas generales son las abiertas a las personas legitimadas para participar en los términos establecidos en el artículo 5. Las consultas sectoriales son las que se pueden dirigir, por razón de su objeto específico, teniendo en cuenta los criterios establecidos en artículo 5.2, a un determinado colectivo de personas”.

c) Artículo 5:



1. Pueden ser **llamados a participar** en las consultas populares no referendarias mediante votación:

a) Las personas mayores de dieciséis años que tengan la condición política de catalanes, incluyendo los catalanes residentes en el extranjero. Estos últimos deben solicitar previamente la inscripción en el registro creado a tal efecto.

b) Las personas mayores de dieciséis años nacionales de estados miembros de la Unión Europea inscritas en el Registro de población de Cataluña que acrediten un año de residencia continuada inmediatamente anterior a la convocatoria de la consulta.

c) Las personas mayores de dieciséis años nacionales de terceros estados inscritas en el Registro de población de Cataluña y con residencia legal durante un período continuado de tres años inmediatamente anterior a la convocatoria de la consulta.

2. En el ámbito al que se refiere el apartado 1, el decreto de convocatoria de la consulta debe delimitar, con pleno respeto a las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación, **las personas que pueden participar**. La delimitación debe realizarse en función del ámbito territorial y los intereses afectados directamente por el objeto de la pregunta, atendiendo, en este último caso, criterios que permitan identificar de manera clara y objetiva el colectivo o colectivos a los que se dirige la convocatoria.

3. El decreto de convocatoria, si es de ámbito municipal, puede dispensar del cumplimiento del requisito establecido en las letras b y c del apartado 1 con respecto al período mínimo de residencia.

d) Artículo 6.

1. Se crea el Registro de participación en consultas populares no referendarias, adscrito al departamento competente en materia de consultas populares y participación ciudadana, que **incluye todas las personas que pueden ser llamadas a participar** en una consulta, de acuerdo con la ley.

2. El registro de participación en consultas populares no referendarias está integrado por los **datos del Registro de población de Cataluña y por los del Registro de catalanes y catalanas en el exterior**, ambos en su último cierre antes de la fecha de la convocatoria, y por los datos de otros



instrumentos registrales que acrediten la condición de persona legitimada, determinados por las reglas específicas de la convocatoria.

3. La comunicación y actualización de los datos de los registros a que se refiere el apartado 2 por parte del órgano responsable no requiere el consentimiento del interesado, de acuerdo con la normativa de protección de datos.

*4. Una vez convocada la consulta, el órgano responsable del Registro de participación en consultas populares no refrendarias debe establecer un periodo para que los catalanes residentes en el extranjero y las **personas a que se refieren las letras b y c del artículo 5.1** puedan manifestar su voluntad de participar en la consulta.*

*5. El órgano responsable del Registro de participación en consultas populares no refrendarias elaborará, a instancia del órgano convocante, **la lista de personas llamadas a participar**, de acuerdo con lo que establezca el decreto de convocatoria.*

*6. Han de integrarse en el Registro de participación en consultas populares no refrendarias los datos necesarios para **garantizar la participación de las personas legitimadas de acuerdo con lo establecido en esta ley.***

e) Artículo 8.

*Las consultas populares no refrendarias promovidas al amparo de esta ley tienen por finalidad **conocer la opinión de la población** sobre la cuestión sometida a consulta y su resultado no tiene carácter vinculante. Sin embargo, los poderes públicos que las han convocadas deberán pronunciarse sobre su incidencia en la actuación pública sometida a consulta, en el plazo de dos meses a partir de su celebración.*

f) Art. 11

*1. La formulación de la consulta puede contener una o más preguntas o propuestas para que las **personas legitimadas** puedan responder de manera afirmativa, negativa o en blanco.*

g) Art. 12:

1. El decreto de convocatoria debe incluir:



- a) *La pregunta, preguntas o propuestas sometidas a votación en las opciones a las que hace referencia el artículo 11.*
- b) ***Las personas que pueden participar en la consulta.***
- c) El día o días para la votación presencial ordinaria y el periodo de votación anticipada, en su caso.
- d) Las modalidades de votación.
- e) Las reglas específicas de la consulta, que deben incluirse como anexo al decreto de convocatoria.

B. Encubierto llamamiento al cuerpo electoral.

La huida del concepto de “*llamamiento al cuerpo electoral*”, elemento constitutivo de un verdadero referéndum se procura en la ley mediante dos vías:

a) Mediante la creación de un registro de participación paralelo al censo electoral.

Evitando la denominación formal de “*censo*” pretende bordear la doctrina sentada por la STC 103/2008, eludiendo la concurrencia de una de las manifestaciones (la utilización de un censo electoral) de uno de los elementos (la organización electoral) que configuran el referéndum. Para ello crea en el art. 6 un registro de participación que alimenta con el fichero de datos de consultas populares no referendarias que crea el art. 2 de la Orden del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalidad de Cataluña 286/2014, de 19 de septiembre al que incorpora los datos de del Registro de Población de Cataluña, del Registro de Catalanes y Catalanas en el Exterior y de otros registros públicos determinados por las reglas específicas de la convocatoria, de acuerdo con la normativa de protección de datos (apartado 2 del Anexo I de la citada orden)

b) Dotando de concreción al grupo de ciudadanos llamados a la participación.

La norma pretende ocultar una verdadera llamada al Cuerpo Electoral desvinculando este concepto del censo electoral, previamente denominado como “registro de participación”. Y lo hace del siguiente modo:



- i) La aplicación conjunta de los arts. 3 y 5. El art. 3 se refiere a “*las personas legitimadas en cada caso*”; Y el art. 5 se refiere al elenco de personas que pueden ser potencialmente llamadas a participar en el referéndum.
- ii) La posibilidad del decreto de convocatoria de concretar de entre las potencialmente llamadas, las personas que pueden participar en la consulta (art. 12).
- iii) La utilización del concepto de “*población*” que hace el art. 8.

Se posibilita así la creación de un “*electorado ad hoc*” para, quebrando la identificación entre Cuerpo Electoral y Censo electoral, distinguir aparentemente estas consultas de un referéndum, pretendiendo eludir así una auténtica llamada al Cuerpo Electoral con la sola alteración de las personas concretamente llamadas a participar en cada consulta.

Articula de este modo un “*censo flotante*”, de modo que con la mera combinación de las determinaciones contenidas en los arts. 3 y 5, el decreto de convocatoria puede a su arbitrio y conveniencia configurar un censo idéntico o distinto al previsto en la LOREG con una simple modulación en la convocatoria de las personas llamadas al referéndum, **abarcando sólo o con otras personas no incluidas en el censo, a todo el cuerpo electoral, pero separándolo nominativa y cuantitativamente del censo.**

No consigue ni puede conseguir sin embargo la desfiguración del concepto de Cuerpo Electoral, mediante un simple y llano maquillaje del censo electoral, pues entre las personas llamadas incluye, solo o con adición de menores y extranjeros, a todo el censo, y por tanto, no elude la llamada al Cuerpo Electoral como uno de los elementos constitutivos de una propia consulta referendaria.

Esta afirmación no es una interpretación contraria a la presunción de constitucionalidad de la norma, ni una prevención carente de fundamento, o basada en la mala fé sino la manifiesta, proclamada y anunciada voluntad de la ley:



La verdadera intención de estos preceptos se pone de manifiesto en el informe del IEA de continua cita diseña con toda nitidez en su página 52 la forma de bordear y quebrantar la doctrina del Supremo Intérprete de la Constitución cuando razona:

*“Así planteada la cuestión, claro está, en nuestra opinión, que existen muy buenos argumentos jurídicos para defender que el legislador autonómico puede diseñar un tipo de consulta mediante votación que no tenga las características que configuran los referéndums. Concretamente, sobre los llamados a la consulta **habría que ampliar las personas convocadas a participar en ella, de manera que no se pudiera sostener que expresan una voluntad política imputable a la Generalitat o que actúan como órgano de ésta** (eso se puede conseguir, por ejemplo, convocando a los jóvenes de mayores de 16 años y los extranjeros que cumplan los requisitos que se establezcan). Menos dificultades plantea todavía el establecimiento de instrumentos sustitutivos del censo electoral y de las administraciones electoral y de justicia, pero capaces de garantizar la misma transparencia y seguridad en la votación”.*

El propio Sr. Vives i Pi- Sunyer, autor del informe, en su comparecencia ante el Parlamento de Cataluña con ocasión de la presentación del informe, razona (Diario de sesiones 22 de mayo de 2013, manifiesta (página 13):

*“Primero, el problema de intentar diferenciar lo que es un referéndum de lo que es una consulta popular sin que se diferencie tanto como para que las consultas pierdan las garantías que han de tener de seguridad en la consulta y en los resultados. Este es el primer problema. Lo que hacía la primera proposición de ley – ahora posiblemente se harán cambios- era utilizar aquí la sentencia del Tribunal Constitucional y **buscar diferenciarse de los referéndums a través de no utilizar el censo, no utilizar la administración electoral, no utilizar la administración de justicia.** Y sobre todo- y sobre todo- utilizar otro censo electoral que incluya los mayores de dieciséis años y, esto es lo que se está debatiendo, que incluya también los extranjeros- los residentes, etcétera- de algunos países.*

Este es un punto muy importante porque la Sentencia yo entiendo que pone más énfasis en el hecho de que lo que caracteriza al referéndum es precisamente que el censo electoral coincida exactamente con el censo que participa en las elecciones autonómicas o en las elecciones genera-



les, ¿no? Y esta porque llega a decir “porque son órganos del Estado o de la Comunidad Autónoma”, y la voluntad que expresa este censo electoral es imputable al ente, al Estado o es imputable a la Comunidad Autónoma, ¿no? Por tanto yo entiendo que si hay voluntad política se puede llegar a diferenciar el censo y ampliarlo. Porque en cualquier caso se podría decir que es un órgano de la Comunidad Autónoma el que expresa una voluntad de esta Comunidad Autónoma”.

En conclusión, si en atención a que la cuestión pública sometida a consulta posee un carácter político de especial trascendencia, nada menos que la decisión sobre la constitución de una parte de España en Estado independiente, habría que convocar al pueblo español en su conjunto y no a una parte, como ya expuso el Tribunal Constitucional (STC 103/2008, de 11 de septiembre, fj 2) que sólo se manifestaría *válida y legítimamente a través de un procedimiento con todas las garantías propias de los procesos electorales*, pero para lo cual, para cuya regulación, sólo el Estado tiene atribuida competencia, y no las CCAA, entre ellas la Comunidad de Cataluña, o al menos por sí misma, sin la previa autorización del Gobierno, conforme a lo previsto en el art. 149.1.32ª de la CE.

C. La titularidad del derecho de participación que contempla este precepto no coincide con las previsiones de la Constitución y de la LOREG:

La Constitución establece en el art. 12 que “los españoles son mayores de edad a los 18 años”.

Como se apuntó más arriba, El art. 11.1 de la LO 2/1980, de 18 de enero contiene una remisión a la LOREG para la regulación del procedimiento de referéndum.

El art. 2 de la LOREG delimita el hito temporal del ejercicio del derecho fundamental de participación política, atribuyéndolo a *los españoles mayores de edad que no estén comprendidos en ninguno de los supuestos previstos en el artículo siguiente*, determinando que *para su ejercicio es indispensable la inscripción en el Censo electoral”.*

Y el art. 3 contiene las causas de privación del derecho de sufragio activo (condenados por sentencia, declarados incapaces e internados en hospital psiquiátrico).



Los arts. 31 a 41 de la LO 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, regulan el Censo Electoral como forma concreta de organización del elemento subjetivo de los procesos electorales, caracterizándolo como relación concreta de ciudadanos a los que la ley otorga el derecho de sufragio.

El art. 31.1 de la LOREG determina:

“El censo electoral contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho de sufragio”.

La edad exigida para participar en la consulta referendaria son 16 años, y se opera una ampliación del derecho a voto a los ciudadanos de la Unión Europea empadronados en Cataluña, con un año de residencia legal inmediatamente anterior, e incluso a nacionales de terceros Estados inscritos en el Registro de Población de Cataluña, que acrediten tres años de residencia legal continuada inmediatamente anterior.

Tampoco coincide con las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El **artículo 56.3 del Estatuto** dispone que *son electores y elegibles los ciudadanos de Cataluña que están en pleno uso de sus derechos civiles y políticos, de acuerdo con la legislación electoral* e incluye a *todas las personas que tengan la vecindad administrativa en Cataluña (artículo 7 del Estatuto)*.

Además, de acuerdo con las SSTC 107/84 y 115/87, los derechos contenidos en el artículo 13.2, y por tanto, el derecho de participación política del artículo 23 de la Constitución pertenecen, por expreso mandato constitucional, exclusivamente a los españoles con excepción del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. El artículo 6 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social no reconoce a los extranjeros otros derechos de participación política, por lo que su inclusión en esta Ley de Consultas, de un derecho de participación política debe ser reputado como inconstitucional, más allá de su instrumentación, en los términos expuestos, para crear un censo ad hoc que nominalmente se diferencie del previsto en la LOREG. De la misma manera, la ampliación del



derecho de voto en las consultas a los menores de 18 años que establece este precepto resulta contrario al artículo segundo, apartado primero, de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Undécimo.- La organización de un verdadero procedimiento electoral basado en el censo, gestionado por una administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas.

La exteriorización de la consulta a través de un procedimiento electoral es uno de los elementos esenciales que según la doctrina constitucional (SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2, 31/2010, de 19 de julio, FJ 69) distingue, como **elemento esencial determinante** de su configuración, la celebración de un referéndum (consultivo o no), de lo que sería una consulta no referendaria. Analizaremos a continuación cada uno de los elementos que configura la Jurisprudencia como constitutivo del procedimiento electoral para concluir que la consulta regulada por esta ley es un referéndum encubierto:

- i. Procedimiento electoral
- ii. Gestión por una administración electoral.
- iii. Basado en el censo.
- iv. Asegurado con garantías jurisdiccionales específicas.

De nuevo en este punto la ley pretende bordear, si bien rebasa la Jurisprudencia Constitucional mediante la creación de una administración electoral ad hoc, paralela, formalmente distinta pero construida a imagen y semejanza de la regulada en la LOREG, con la sola finalidad de separar formal o aparentemente esta figura de lo que en la realidad es, un propio y auténtico referéndum.

El informe del IAE de continua cita no oculta esta intención (página 51):



*“A la crítica relativa a la reducida capacidad de persuasión de este tipo de consulta es necesario responder estableciendo en la futura ley unas **garantías de transparencia y de seguridad equivalentes, como mínimo, a las previstas en los referéndums**. Como ya expusimos en el Informe sobre el proyecto de dicha ley, ésta no es en absoluto una misión imposible, ni el establecimiento de unas **garantías parecidas a las de las consultas referendarias** puede considerarse que abona la tesis de los que sostienen que las consultas no referendarias encubren verdaderos referéndums”.*

Dicho lo cual, procede ahora reparar en cada uno de los preceptos que regulan la administración electoral:

I. El procedimiento electoral.

El procedimiento electoral es el íter de actos, trámites, actuaciones y disposiciones que, concatenados ordenadamente e iniciados mediante un acto formal de convocatoria, finalizan o concluyen en la proclamación de un resultado, electoral o referendario, vinculante o no.

La ley sigue milimétricamente el esquema de regulación de un verdadero y propio procedimiento electoral, que comienza con la convocatoria o llamamiento al cuerpo electoral, que ya ha sido analizada, y finaliza en la proclamación del resultado (que compete a la Comisión de Control, por mor de lo dispuesto en el art. 15.1 f), con la dotación de efectos jurídicos a ese resultado (según el art. 8, el deber de los poderes públicos de pronunciarse sobre su incidencia en la actuación pública). Y entre la convocatoria y proclamación regula una multiplicidad de actos y trámites que conforman un procedimiento electoral.

En consecuencia, la inconstitucionalidad de estos preceptos radica en que forman parte de la regulación de un procedimiento electoral, nota esencial del referéndum, y por tanto, de la regulación de una consulta referendaria para la que Cataluña carece de competencias.

A. Solicitudes de los ciudadanos.



La DA Primera de la Ley se refiere a las solicitudes relacionadas con los *trámites* establecidos en esta ley, ordenando que se presenten en las oficinas registrales que detemrinen las reglas específicas de cada consulta.

B. Cómputo de plazos.

En la DA segunda, la ley contiene la norma, propia de todo procedimiento administrativo, de cómputo de plazos, ordenando que los indicados en días se cuenten en días naturales, y los indicados en meses, de fecha a fecha, finalizando al día siguiente hábil si el último día de plazo es festivo.

C. Difusión institucional: Art. 12.2 y 3.

El art 12.2 determina que el decreto de convocatoria de la consulta se publicará en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña

El apartado 3 de este precepto prevé que *“una vez firmado el decreto de convocatoria de la consulta, las instituciones convocantes deben abrir un período de difusión institucional para garantizar el derecho a la información sobre el objeto y el procedimiento de la consulta”*.

Sobre este precepto, además de la inconstitucionalidad derivada de tratarse de una norma que regula el procedimiento referendario, ha de añadirse un segundo vicio de inconstitucionalidad derivado de su contradicción con el Estatuto de Autonomía de Cataluña: En efecto, con la apertura de un período de difusión, está imponiendo un deber institucional, y por tanto, previendo un efecto jurídico del decreto de convocatoria aun antes de su publicación, vulnerando así el art. 68.5 del EAC, que determina:

“Los actos, las disposiciones generales y las normas que emanan del Gobierno o de la Administración de la Generalitat deben ser publicados en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya». Esta publicación es suficiente a todos los efectos para la eficacia de los actos y para la entrada en vigor de las disposiciones generales y las normas”.



D. Artículo 21: Campaña y debate público.

Los **artículos 21 y siguientes** de la ley impugnada establecen el régimen de lo que se denomina *campaña y debate público*, lo cual, sin duda, a la vista del contenido de esos artículos, constituye una auténtica regulación de campaña electoral; adjetivo *–electoral–* que intencionadamente la norma en todo momento elude utilizar.

En el **artículo 21** se regula la **campaña institucional** de los poderes públicos promotores de la consulta para, “de manera neutral y sin influir en la orientación del voto”, animar a la ciudadanía a participar en la consulta. Dice el apartado 1 del **art. 21** que *la campaña y el debate público tiene por finalidad facilitar la información y el contraste de posiciones sobre el objeto de la consulta y pedir el apoyo a las personas legitimadas para participar en ella. La campaña se inicia el día siguiente a la publicación del decreto de convocatoria en el Diario Oficial de Cataluña. No se puede hacer campaña ni actos de promoción o debate públicos sobre el objeto de la consulta después de las cero horas del día previsto para la celebración de esta*, dice el último párrafo del artículo.

El paralelismo de este precepto con la LOREG es total: Así, **el art. 50.1 de la LOREG** establece que “*Los poderes públicos que en virtud de su competencia legal hayan convocado un proceso electoral pueden realizar...una campaña de carácter institucional destinada a informar...sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto.....*” Y en el apartado 2 del mismo artículo de la ley estatal añade que “*Se entiende por campaña electoral, a efectos de esta ley, el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios.....*”

El cariz político de la consulta, o al menos de ámbito general, que con esta habilitación se convoquen, **resulta patente** en cuanto a que el auténtico objeto de la misma resulte ser el expresar una posición en relación con una eventual decisión de carácter político a tomar por la dirección política de la Generalidad, **comprometiendo así el ejercicio del poder político** por quien lo ostente legítimamente, y no una consulta dirigida únicamente a recabar un parecer de la ciudadanía sobre aspectos puramente administrativos, o principalmente administrativos de gestión de los servicios públicos o actividad prestacional de la Administración, acerca de la forma en que mejor beneficie a



los destinatarios de esos servicios, y no afectante a la totalidad de los ciudadanos a los que para manifestar su parecer fueran llamados a participar en la consulta.

E. Artículo 22: Dotación de espacios públicos para la campaña y debate público.

En los artículos siguientes contiene la importante regulación que a toda campaña electoral concierne en cuanto a la cesión gratuita de espacios de propaganda. Emulando los arts. 61 y 62 de la LOREG, establece el **art. 22**, que *los promotores de la consulta...., las formaciones políticas con representación en el Parlamento, o los entes locales en caso de consultas de ámbito local, tienen derecho a utilizar espacios gratuitos para hacer campaña y debate público. Que los Ayuntamientos deben reservar espacios públicos para que los actores de la campaña puedan colocar información sobre la consulta, deben facilitar locales y espacios, también gratuitos para que puedan realizar actos de campaña y debate y deben hacer pública esta información (...)* Que la Comisión de Control órgano que de acuerdo con el art. 15 de la misma Ley ha de establecer los criterios sobre la celebración de la consulta, de modo vinculante, en lo que respecta a la distribución de los tiempos y administración de estos medios, resolverá (apartado 3 del art. 22) *los recursos frente a las decisiones de los órganos de administración de los medios (...)* de comunicación de titularidad pública, cuyas decisiones, de acuerdo con el art. 15.2, ponen fin a la vía administrativa. Y desde el punto de vista sustantivo, lógicamente, los **medios de comunicación de titularidad pública deben respetar los principios de pluralismo político y social, neutralidad e igualdad de oportunidades respecto a las posiciones defendidas**. El art. 21 anterior ya había previsto la duración de la campaña, como elemento importante, **lo cual revela también la naturaleza propiamente electoral de todo el proceso** ya que el debate político, para ajustarse a dichos principios de igualdad y pluralismo político debe sujetarse estrictamente, entre otros requisitos a una duración temporal. Estamos, ante un elemento verdaderamente esencial de la denominada campaña de participación, éste de la sujeción a tiempo del período de propaganda, que en realidad lo es electoral.

Así, el tenor del **art. 22 de la Ley**, en la medida en que otorga la provisión de espacios informativos y establece el derecho a utilizarlos también a favor de formaciones políticas con representación parlamentaria, y en general a organizaciones que forman parte del proceso de



consulta, **configura legalmente una auténtica campaña electoral**, otorgando la posibilidad de realización de actos de propaganda electoral en el plano político, lo cual es propio de los referendos consultivos, como igualmente prevé la misma Ley estatal, **la LOMR**, la cual en su condición de ley orgánica, al amparo de lo establecido en el art. 81 de la CE, y así especificado en el art. 92.3 de la CE, en garantía del derecho fundamental a la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos, prevé en su **art. 14.1** que *“Durante la campaña de propaganda los medios de difusión de titularidad pública deberán conceder espacios gratuitos. Sólo tendrán derecho al uso de espacios gratuitos los Grupos políticos con representación en las Cortes Generales.....*La afinidad en los textos, entre lo dispuesto en este precepto estatal parcialmente transcrito y el **art. 22 de la Ley autonómica** ahora recurrida de inconstitucionalidad revela claramente **la naturaleza referendaria** de la clase de consultas en esta última ley reguladas.

Tengamos en cuenta además que la concurrencia de representantes de las organizaciones interesadas es una de las características que pone de manifiesto la existencia de una consulta de carácter referendario. Como dice el **art. 43 de la LOREG**, *los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que pretendan concurrir a una elección designarán, en el tiempo y forma previstos por las disposiciones especiales de esta Ley, a las personas que deban representarlos ante la Administración electoral.*

Todo ello, en suma, revela **la naturaleza o carácter referendario del proceso** (electoral, por tanto) que puede resultar eventualmente convocado, conforme al régimen jurídico general que introduce en el ordenamiento autonómico, en supuesto desarrollo del art. 122 del EAC, la Ley del Parlamento catalán que es ahora objeto de impugnación.

F. Art. 23. Votación.

La consulta regulada en la ley objeto de recurso se decide mediante votación, trámite esencial, ineludible y característico del referéndum. Así lo prevé el art. 23:

“Se puede participar en las consultas no referendarias mediante votación presencial ordinaria o anticipada”.



Por tanto, como consecuencia de lo alegado también en fundamentos anteriores de este escrito de demanda, debe advertirse que resultan impugnados, por conexión lógica con lo expuesto, los **artículos 23 a 29 de la ley**, ambos inclusive (que regulan el desarrollo del procedimiento de votación, en **sus distintas modalidades**: votación presencial, votación anticipada: por correo o bien por depósito en el período que establezca el decreto de convocatoria), pues la creación por la ley de una administración electoral propiamente dicha, y paralela a lo previsto en la LOREG, se halla, al igual que la estructura configurada por la ley estatal, en garantía siempre de la correcta celebración del proceso electoral referendario. Proceso que, en el caso de la ley consultada objeto de impugnación, aparece regulado en los arts. 23 a 29, los cuales **impugnamos también por conexión**, en la medida en que, como decimos, la existencia de una auténtica administración electoral propia se establece en aras o en garantía de la adecuada celebración de la consulta de acuerdo con la ley reguladora de la misma, como es el caso.

De los antecedentes expuestos anteriormente se deduce que la votación es precisamente lo que permite dotar de legitimidad al resultado de la consulta que esta ley pretende habilitar, esto es, la consulta sobre la independencia de Cataluña. Esta exigencia de votación con las consiguientes consecuencias en orden al control del procedimiento para hacerla evidencia que el legislador catalán está regulando realmente una consulta referendaria, para lo que carece de competencia.

G. Consultas populares no referendarias de iniciativa ciudadana.

A juicio de esta representación procesal del Gobierno, deben ser objeto de declaración de inconstitucionalidad asimismo por conexión los **artículos 30 a 39** de la ley, ambos inclusive, los cuales establecen el régimen jurídico especial de las consultas populares **promovidas por iniciativa ciudadana**. Dichos artículos regulan la celebración de una pretendida consulta popular, que aun siendo de la misma clase de consulta regulada en la ley autonómica (denominada *no referendaria* pero, como hemos ido viendo, con todos los requisitos jurídico-constitucionales de los referendos consultivos propiamente dichos) se diferencia tan sólo en que resulta *promovida por iniciativa popular*, previéndose a lo largo de dichos artículos los requisitos especiales de la misma: el establecimiento de una *comisión promotora*, la *recogida*, *elevación*, *validación* y *recuento de firmas*,



y la eventual *aceptación o denegación* a su celebración, por parte del Gobierno de la Generalidad o del ente local competente en cada caso para convocar la consulta, así como *los períodos* en los que dicha clase de consulta no puede ser promovida ni celebrada.

Con independencia de que determinado precepto hace aparecer una vez más a la Comisión de Control en sus funciones ejecutivas propias de una administración electoral ad hoc: **art. 32.3**: como órgano que enjuicia los recursos contra la posible inadmisión de la iniciativa, es que **el hecho de que la consulta en realidad referendaria que regula la ley impugnada se llegue a convocar a iniciativa ciudadana no añade nada** al carácter fraudulento de la misma en su regulación general que hace la ley, como supuesta consulta no referendaria, cuando en realidad, ya hemos ido viendo, no puede responder a dicho concepto la clase de consulta popular que la ley autonómica ahora regula a lo largo de estos preceptos.

II. Procedimiento electoral basado en el Censo: El registro de participación como reflejo del Censo: Artículo 6:

Como **órgano integrado en una administración electoral propia**, se prevé la creación de un denominado *Registro de Participación*, órgano administrativo permanente, a modo de censo, creado por el **art. 6** de la ley autonómica objeto de recurso, *que incluye todas las personas -dice la norma- que pueden ser llamadas a participar en una consulta, de acuerdo con la ley.*

Ese Registro se configura en la ley como **un registro permanente, no meramente ocasional** para la celebración de las posibles consultas, como registro de personas *adscrito al departamento competente en materia de consultas populares y participación ciudadana*, dice el apartado 1 del art. 6, y **que se halla a cargo, dentro de la Consejería competente, de un órgano responsable de dicho Registro** (apartado 5).

El art. 2 de la Orden del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalidad de Cataluña 286/2014, de 19 de septiembre crea el fichero de datos Registro de participación en consultas populares no referendarias, al que incorpora los datos de del Registro de Población de Cataluña, del Registro de Catalanes y Catalanas en el Exterior y de otros registros públicos



determinados por las reglas específicas de la convocatoria, de acuerdo con la normativa de protección de datos (apartado 2 del Anexo I de la citada orden)

Es decir, se configura legalmente como un órgano que integra también, en relación con su cometido, **la estructura de la administración electoral autonómica** como un **exponente del carácter referendario de las consultas para cuya celebración han de utilizar dicho Registro**, pues como ya se ha expuesto, aunque en este tipo de consultas no se utiliza el soporte de la Administración Electoral General, la creación de una estructura administrativa propia, compuesta por unas Comisiones de Seguimiento y otra de Control, aunque no tengan carácter jurisdiccional, tienen una constitución y funciones muy similares a aquella. Y asimismo, dicha estructura tiene como **elemento auxiliar imprescindible** el denominado *Registro de Participación de Consultas Populares No Refrendarias*, creado por ese art. 6, *adscrito al departamento competente en materia de consultas populares y participación ciudadana*, como un instrumento que integra, por consiguiente, que forma parte de la Administración electoral, de la estructura administrativa configurada al margen de la Administración electoral general diseñada por la LOREG en aplicación de la competencia legislativa del Estado y del principio de reserva de ley orgánica.

Este Registro no debería, además, legalmente, integrarse por los datos que constan en el respectivo padrón municipal. Sin embargo, la Ley de 10/2014 parte de la base de que el registro de participación se nutre a su vez de los datos proporcionados por el Registro de población creado por ley con fines diferentes a los que la ley contempla. En efecto, el artículo 47 de la Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de Estadística de Cataluña crea el Registro de Población de Cataluña, que es un registro administrativo donde figuran los datos actualizados de carácter obligatorio de los vecinos inscritos en los padrones municipales de habitantes de todos los ayuntamientos de Cataluña. Sin embargo, los datos del Registro de Población de Cataluña podrán ser utilizados, de conformidad con su vigente régimen jurídico:

- Por los órganos de la Generalidad de Cataluña sólo si los necesitan para el ejercicio de sus competencias, y exclusivamente para asuntos en los cuales la residencia o el domicilio sean datos relevantes.
- Para elaborar estadísticas oficiales y para extraer muestras estadísticas en los términos establecidos en la Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de Estadística de Cataluña y por la



legislación vigente reguladora de la actividad estadística pública de Cataluña, Decreto 143/2010, de 19 de octubre (con finalidades estadísticas por las instituciones y los órganos del Sistema Estadístico de Cataluña, o finalidades científicas por los institutos de investigación científica).

Es por ello evidente que cuando la Ley alude al *registro catalán de población* en relación con la elaboración de un censo para posibilitar una consulta, la existencia del Registro de Población de Cataluña en ningún caso habilita para la utilización de los datos del mismo a los efectos de la consulta. Aunque lo establezca una Ley, la **ampliación de la utilización de estos datos a fines electorales sin consentimiento de los interesados** podría considerarse contraria al régimen establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, al afectar al principio de finalidad en la utilización de los datos establecido para el caso de la transmisión de datos entre Administraciones Públicas en el artículo 21, y con ello el artículo 18 (especialmente el apartado 4), de la Constitución que consagra el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal de acuerdo con la doctrina de la STC 292/2000.

En efecto, la Comunidad de Cataluña no tiene competencia, en los términos antes expuestos, para convocar un referendo. Esta conclusión se refuerza si se contrasta la normativa impugnada con el régimen jurídico básico del Padrón municipal, regulado por la anteriormente mencionada LBRL (arts. 15 y siguientes), como norma básica estatal dictada en ejecución del título atribuido al Estado por el art. 149.1.18ª de la CE. En concreto, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 16 de dicha Ley, *los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones Públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias...*

Sobre la base de la inconstitucionalidad de la consulta, no podrán los Ayuntamientos u otras Corporaciones u Organismos ceder datos para la configuración o rectificación del *Registro de Participación*, órgano administrativo permanente, a modo de censo, *que incluye, dice el art. 6, a todas aquellas personas con derecho a participar en una consulta, de acuerdo con la ley.*

A su vez, por conexión con lo dispuesto en este artículo 6 y de manera instrumental con el efecto de inconstitucionalidad que se deriva de su contenido, hemos de colegir que adolece asimismo de inconstitucionalidad **la disposición transitoria primera** de la Ley, en la medida en que impone a



los catalanes residentes en el extranjero y a las personas mencionadas en las letras b) y c) del apartado primero del artículo 5, la obligación de comunicar al Registro de participación su voluntad de participar en cada consulta Esta disposición viene a servir de instrumento legal para la eficacia jurídica e integración de un Registro que por las razones anteriormente dichas, contraviene la reserva de ley orgánica, tanto al contribuir a formar y completar la **estructura propia de una Administración electoral autonómica diferenciada**, como al servir de **cauce para la llamada al cuerpo electoral**, lo cual atribuye la condición de referendaria a la clase de consulta popular allí regulada, de acuerdo con la doctrina constitucional manifestada por la STC 103/2008, de 11 de septiembre, antes expuesta. **La participación política de los extranjeros en consultas referendarias infringe también el artículo 13.2 CE**, el cual no extiende los derechos de participación política a los ciudadanos no españoles salvo para los casos de las elecciones municipales.

III. La regulación de una Administración electoral.

A. La Administración Electoral.

La **administración electoral** es el conjunto organizado de órganos y unidades administrativas que producen, verifican, intervienen, tramitan y supervisan el *íter* de trámites y actos que componen en proceso electoral, dotándolo de garantías de autenticidad y veracidad. Por tanto, este concepto trasciende del modo concreto en el que la LOREG organiza una concreta administración electoral. Y por eso, la artificiosa construcción de otra administración superpuesta, formalmente distinta y paralela de la regulada en la LOREG no desnaturaliza la consulta regulada en la ley impugnada ni la aparta de su verdadera condición de referéndum.

La ley recurrida infringe mediante la creación y previsión del **funcionamiento de una estructura administrativa electoral propia y diferenciada** las competencias del Estado otorgadas por la Constitución en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y en materia de regulación y convocatoria de referendos consultivos. Asimismo vulnera la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 81 de la CE respecto del régimen electoral general. También resulta



vulnerado el art. 92.3 de la CE en tanto que la ley autonómica analizada **afecta a la aplicación y eficacia del derecho fundamental a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos que garantiza el art. 23.1 de la CE**, en cuyo desarrollo se reguló su régimen específico mediante la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de distintas modalidades de referéndum (en adelante, LOMR), entre ellos el de carácter consultivo, y con carácter general, en lo que al proceso y derechos y garantías electorales se refiere, por remisión de aquella, a la revisión y tipificación de conductas infractoras, establecidos en la LOREG. Precisamente, **el sistema de garantías orgánico se establece, conforme a la normativa estatal, mediante las Juntas Electorales**, con sus respectivas funciones y composición, y el funcionamiento de las mesas y secciones electorales, en el Capítulo III (*Administración Electoral*) del Título Primero de la mencionada LOREG.

La configuración de una verdadera administración electoral se advierte en la regulación que introduce el art. 13 de la Ley en su configuración general, y en los siguientes, en cuanto al **detalle de las competencias específicas** de los órganos creados y de su composición. Regulación que precisamente aboca a su inconstitucionalidad por afectar tanto a la norma atributiva de competencia exclusiva al Estado en materia de consultas referendarias (arts. 92 y 149.1.32ª de la CE, y 122 del Estatuto de Cataluña) como a la necesaria regulación mediante ley orgánica al afectar, desde la perspectiva jurídico-constitucional, al ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 de la CE.

Se configuran así órganos permanentes y órganos eventuales, estructurando como **una auténtica Administración electoral**, esto es, una estructura orgánica diferenciada de la Administración general ejecutiva autonómica, con la sola función de control y la gestión de la consulta referendaria, ya que precisan para su fiabilidad, transparencia y objetividad, de una Administración diferenciada, separada de la activa indiferenciada de la Consejería respectiva competente para la celebración y organización de una consulta popular, en **emulación de lo dispuesto con carácter general en el art. 8 de la LOREG**.

La evidente estructura administrativa electoral diferenciada que la ley autonómica diseña aquí en los preceptos aludidos, hacer aflorar, por lo tanto, el carácter de referéndum que las consultas populares por esa ley autonómica reguladas en realidad tienen, al amparo del criterio jurisprudencial



que ha mantenido el Tribunal Constitucional en el conjunto que forman las sentencias que ya han sido objeto de invocación anteriormente. Baste recordar ahora que el FJ 69 de la STC 31/2010, recogiendo la doctrina anterior (SsTC119/1985, de 17 de julio, 12/2008, de 29 de enero, y 103/2008, de 11 de septiembre, ya vimos) recuerda que el referéndum es un mecanismo que, por decirlo así, recaba “el parecer del cuerpo electoral conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral.....siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto ...”, para lo cual, la creación legal de una Administración electoral, y la previsión de un procedimiento adecuado a ello, es garantía del ejercicio de ese derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 de la CE, del ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos, siquiera sea en una perspectiva consultiva, de manifestar un parecer no vinculante sobre decisiones políticas de trascendencia.

Cabe en este punto recordar que, según la STC 154/1988 “*la configuración uniforme en lo sustancial de los órganos de la Administración Electoral forma parte, en el ámbito aquí considerado, de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, cuyo establecimiento corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.18º de la Constitución*”.

B. Manifestaciones concretas de la configuración de una administración electoral.

a. Registro de participación (art. 6).

Ya se ha examinado en fundamento anterior cómo este registro regulado en el art. 6 pretende ser un reflejo, una imitación del Censo Electoral regulado en la LOREG. Como registro de datos de los electores destinado a servir de verdadero censo de una consulta referendaria, es manifestación ambivalente del procedimiento electoral: Por un lado sirve de censo, encajando así en uno de los elementos consustanciales del procedimiento electoral: Por otro lado tiene una vertiente administrativa que lo hace integrar la administración electoral ad hoc, como otro de los elementos integrantes del procedimiento electoral.



b. Registro de consultas populares no referendarias (art. 7).

El art. 7 crea un registro de consultas populares, adscrito al departamento competente en esta materia, encomendándole la inscripción de las consultas populares que se lleven a cabo al amparo de la ley. Su naturaleza, carácter e integración en la organización administrativa de la consulta queda patente en el propio precepto, cuando establece que “tiene naturaleza administrativa y se regula por reglamento”.

c. Comisión de Control.

El **art. 14** prevé la existencia de una **Comisión de Control**, órgano de carácter permanente, cuya razón de ser es *velar por que las consultas populares no referendarias se ajusten a los principios, reglas y requisitos que establece esta ley y que se lleven a cabo con pleno respeto al procedimiento establecido y a las reglas específicas de la convocatoria*

Así, en el **art. 15** a la denominada *Comisión de Control* se le atribuyen funciones (no limitadas, según se prevé en su apartado i) tales como *resolver recursos interpuestos contra decisiones de la Comisión de Seguimiento, dictar instrucciones vinculantes y públicas respecto de las consultas a celebrar; establecer criterios interpretativos para las Comisiones de Seguimiento en el ejercicio de su funciones; inadmisión de solicitudes de celebración de consultas que se presentasen a instancia de los ciudadanos; supervisión de las actuaciones del órgano de gestión de las listas de participantes; proceder a la declaración de los resultados de las consultas*, que aparte de **emular ciertamente las competencias de la Junta Electoral Central**, prevista en el **art. 19 de la LOREG**, constituyen auténticas **potestades administrativas de ordenación electoral**, rectoras de un verdadero y propio proceso electoral.

La comisión de Control se configura como un órgano permanente, por lo que para evitar una eventual solución de continuidad desde la entrada en vigor de la ley autonómica recurrida hasta el momento en que tenga lugar la constitución de la Comisión, la DT segunda 1 prevé que sus miembros habrán de ser *designados en el plazo de un mes desde la entrada en vigor*, y en su **apartado 2**, que “*hasta que sea constituida la Comisión de Control prevista en esta Ley, sus*



funciones serán ejercidas por una comisión integrada por las personas a que se refieren las letras b y c de la disposición transitoria primero de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de Iniciativa Legislativa Popular(....)”

d. Las Comisiones de Seguimiento (arts. 16 y 17).

A imagen y semejanza de la regulación de la LOREG, el art. 16 se ocupa de las denominadas **Comisiones de Seguimiento**, cuyas funciones, relacionadas en el **art. 17**, asimismo abiertas (*garantizar el buen desenvolvimiento de las fases de la consulta; realizar las operaciones de recuento, levantar acta de los resultados; resolver quejas, consultas o incidencias que se le planteen en su ámbito territorial; nominar representantes a propuesta de las asociaciones y organizaciones interesadas a los efectos de estar presentes en los actos de constitución de las Mesas y en la votación y recuento provisional y final) **imitan a las de las Juntas Electorales Provinciales**, las cuales constituyen en sí una estructura administrativa electoral para canalizar la voluntad popular a manifestarse en referéndum.*

e. Las Mesas de Consulta (art. 19).

El **art. 19** viene a regular, eludiendo la denominación de “electorales” el órgano genuinamente electoral paralelo a las mesas electorales previstas en la LOREG: El paralelismo es total en cuanto a la composición, el sistema de sorteo público y designación de los miembros, renuncia, y realización de una remisión explícita a unas denominadas *reglas específicas de la consulta*, que habrán de aprobarse en cada caso, para proveer en tal sentido, y que regirán la **composición y funcionamiento de un órgano de pura naturaleza electoral**.

Prevé también el mismo **artículo 19** de la Ley recurrida, en su apartado 9, la participación de **organizaciones** -así, genéricamente mencionadas- *admitidas al proceso de consulta* (por la Comisión de Control), las cuales podrán **tener representantes en las mesas de votación, reflejar su asistencia en las actas de constitución, votación y recuento, y presentar alegaciones**.



Organizaciones que genéricamente consideradas, pueden ser de naturaleza política, para la defensa de las diversas posiciones políticas que puedan ser objeto de debate.

El mismo paralelismo con las mesas electorales establece el artículo 20 de la ley recurrida, que en sede de regulación de las funciones de las Mesas: *dar soporte a los participantes para ejercitar su derecho; identificar a las personas con derecho a participar; custodiar la lista de personas; efectuar públicamente el recuento provisional; vigilar que la misma Mesa tenga en todo momento a su disposición el material necesario para llevar a buen término la consulta; levantar acta del recuento respectivo*, otorgando el apartado 2 al **Presidente de Mesa la condición de máxima autoridad pública en su ámbito de actuación**), y composición y procedimiento público de *provisión*, mediante sorteo y régimen de *renuncias*, actuación subsidiaria de la Administración ejecutiva proponiendo partícipes en el órgano, y con la posibilidad de tener representantes las *organizaciones* (partidos políticos, podrían ser) *admitidas a participar en la consulta* (art. 19).

C. Dotación al proceso de un sistema de garantías jurisdiccionales específicas (arts. 15 a 20 de la Ley.

Los **artículos 13 y ss.** de la Ley regulan un conjunto de órganos administrativos electorales que se crean en la propia ley: la Comisión de Control, las Comisiones de Seguimiento y las Mesas de consultas. El tenor de la ley impugnada y el contexto en el que se dicta la Ley 10/2014 llevan a la conclusión de que **se trata de establecer una verdadera administración electoral**, que, soslayando el régimen jurídico competencial, cumpla, al menos aparentemente, con sus funciones.

La dotación de garantías específicas al proceso se procura en la ley por los siguientes medios:

1. Mediante una declaración general contenida en el art. 13, que bajo la rúbrica “sistema de garantías” determina que *“el sistema de garantías tiene por finalidad garantizar la fiabilidad, la transparencia, la neutralidad y la objetividad del proceso de consulta, y también el cumplimiento del régimen jurídico que le es aplicable”*.



2. Mediante la atribución a los órganos que integran esta administración electoral (comisión de control, comisión de seguimiento (art. 13.2 y 3) de concretas potestades jurisdiccionales, entendidas como potestades administrativas de control de legalidad mediante la resolución en Derecho de recursos administrativos, quejas y reclamaciones; y de potestades de verificación, control del desenvolvimiento del proceso electoral:

2.1. Comisión de Control.

Le encomienda la “*resolución de recursos interpuestos contra las decisiones de las comisiones de seguimiento*” (art. 15.1. a) y 17.2) y atribuye a la Comisión de Seguimiento la resolución “de las quejas, consultas o incidencias que se planteen en su ámbito territorial con relación a todo el proceso de consulta”.

2.2. Comisión de seguimiento.

Les encomienda el conocimiento de quejas, consultas o incidencias que se planteen en su ámbito territorial (art. 17.1 c); la garantía del desarrollo de las fases de la consulta (art. 17.1 a) y levantar acta de los resultados (art. 17.1 b).

3. Mediante la apertura de la vía jurisdiccional propiamente dicha para el control de los actos de esta administración: En efecto, el art. 15.2 determina que *la Comisión de Control tiene naturaleza administrativa y sus actos ponen fin a la vía administrativa*, lo que implica que sus actos, dictados en primera o única instancia o resolviendo recursos contra actos dictados por las Comisiones de Seguimiento son susceptibles de recurso contencioso administrativo al amparo de lo dispuesto en el Ley 29/1998, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.



4. Mediante la dotación a los miembros de estas comisiones de un estatuto de aparente independencia: así, el art. 18 contiene las causas de inelegibilidad e incompatibilidad determinando, mediante una remisión al 31.2 de la misma ley quiénes no pueden ser nombrados miembros de estas comisiones (*miembros del Parlamento de Cataluña; los miembros electos de las Corporaciones locales; los diputados y senadores de las Cortes Generales y del Parlamento europeo; las personas que incurran en alguna de las causas previstas para cargos electos y altos cargos de las instituciones catalanas; y, finalmente, los miembros del Gobierno*).

4.1. Comisión de Control

- i. El art. 14.2 determina: *La Comisión de Control actúa con **plena autonomía** e independencia en el ejercicio de sus funciones*
- ii. El art. 14.3 prevé que la comisión de control se integre de siete juristas y politólogos de reconocido prestigio, designados por mayoría de tres quintas partes de los diputados y nombrados por Decreto del Presidente de la Generalidad (art. 14.5).

4.2. Comisión de seguimiento.

- i. El 16.2 respecto de las de Seguimiento determina: *Las comisiones de seguimiento **actúan con autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones**, sin perjuicio de que sus decisiones puedan ser revisadas por la Comisión de Control....).*
- ii. *Incluye en la composición de la Comisión de Seguimiento a juristas y politólogos de reconocido prestigio (art. 16.4).*

5. Mediante la atribución de funciones de control sobre el procedimiento electoral: Determina en el art. 13.2: *“El sistema de garantías está integrado por la Comisión de Control, las comisiones de seguimiento y las mesas de consulta”.*



- 5.1. Encomienda a la Comisión de Control la potestad de velar por el ajuste de las “consultas populares no referendarias” a los principios, reglas, y requisitos que establece la ley (art. 14.1), el dictado de instrucciones vinculantes (art. 15.1 b), el establecimiento de criterios interpretativos (art. 15.1 c), supervisión de las actuaciones de la administración de apoyo (art. 15.1 c). A lo largo del articulado de la ley se le atribuyen otras funciones típicas de control sobre el proceso electoral: Art. 26.5, que atribuye a la Comisión de Control la custodia custodia de los sobres y de la documentación enviados por correo o entregados en depósito, así como para la acreditación de los servidores públicos que deben ejercer funciones relacionadas con el voto por correo o por depósito; el art. 27.2 le atribuye de competencia para el recuento de los votos enviados por correo o entregados en depósito.
- 5.2. Atribuye a las Comisiones de Seguimiento (art. 16.1) la facultad de velar por que las consultas populares no referendarias se desarrollen en su ámbito territorial de acuerdo con lo establecido en esta ley y las reglas específicas de la convocatoria y cumplir las funciones que establece el artículo 17.
- 5.3. En relación con las mesas de consulta: Identifican a los participantes en el referéndum, custodia la lista de participantes, realiza el recuento (art. 15)

Duodécimo.- La doctrina constitucional sobre la reconocibilidad conduce a la inconstitucionalidad de la Ley.

Por lo tanto, los elementos descritos son los que, a entender del Tribunal Constitucional, configuran el concepto jurídico constitucional de la institución del referéndum. Sea cual fuere su denominación, regulación concreta y contingente, alteración en la composición concreta de los órganos que componen su administración y organización, personas llamadas en concreto a participar, y previsión ambigua de su objeto, **toda consulta que reúna estas características será un referéndum.**



Así, resulta aplicable la doctrina del Tribunal según la cual –STC 83/2014, F.J.3-

*“con independencia del **nomen iuris** empleado por el legislador (deducción sobre la facturación) o el atribuido por el Abogado de Estado y el Fiscal General del Estado (rappels sobre ventas), es preciso subrayar que las prestaciones patrimoniales de carácter público tienen cada una de ellas la naturaleza propia y específica que les corresponda de acuerdo con su presupuesto de hecho y en función de su configuración y estructura jurídica, no pudiendo hacerse depender, en ningún caso, de la mera denominación que el legislador, a su discreción, les asigne (en sentido parecido, SSTC 296/1994, de 10 de noviembre, FJ 4; 164/1995, de 13 de noviembre, FJ 4; 185/1995, de 5 de diciembre, FJ 6; 134/1996, de 22 de julio, FJ 6; 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 3; 102/2005, de 20 de abril, FJ 4; 121/2005, de 10 de mayo, FJ 5, y 73/2011, de 19 de mayo, FJ 4)”*.

De la misma manera, la STC 109/1998 se refiere a la “recognoscibilidad” de las instituciones, en este caso de la provincia. El FJ 2, de esta sentencia, que cita a su vez las SSTC 32/1981 y 38/1983, expresa:

“Ahora bien, la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, “sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”, de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía “cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre” (STC 32/1981, fundamento jurídico 3º).

(...) Solamente, por tanto, en aquellos casos en que, tras la injerencia, no subsista una verdadera capacidad decisora propia del Ente local, podrá afirmarse que se ha infringido la garantía institucional, dado que la autonomía provincial se habrá visto privada “prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre”, burlándose de tal modo la interdicción consistente en la ruptura clara y neta con la “imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace” (STC 32/1981, fundamento jurídico 3º, y STC 38/1983, fundamento jurídico 6º).



En parecidos términos, podría citarse el FJ 3º de la sentencia 162/2012, de 20 de septiembre de 2012 o la sentencia 239/2002, sobre la Seguridad Social (FJ 8), cuando afirma que

*“Corresponde a este Tribunal garantizar que dichas definiciones **no implican en la práctica una alteración del sistema de distribución de competencias**, ya sea porque resulten completamente artificiales, no respetando la imagen que de los distintos conceptos existe en la conciencia social, ya sea porque a tales conceptos se anuden consecuencias no queridas por el constituyente” (STC 40/1998, de 22 de enero, FJ 6, con cita de las SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4.c, y 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 3)”.*

En este caso, la imagen comúnmente aceptada de la institución del referéndum, la preservación de esta institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social y jurídica en cada tiempo y lugar, conducen a cuestionar la calificación de lo que la Ley impugnada denomina como consultas no referendarias mediante votación, y a concluir que lo que realmente regula es una consulta referendaria, para lo que la Comunidad Autónoma de Cataluña carece de competencia.

Decimoprimer.- La Ley 10/2014 como un supuesto de fraude a la Constitución.

Además de no responder a la naturaleza de consulta no referendaria que la Ley 10/2014 proclama, la inconstitucionalidad de la norma se deduce con facilidad por constituir un auténtico fraude de ley.



El Código Civil recoge la teoría del fraude de Ley en su art. 6.4, que encabezando el capítulo III ("*eficacia general de las normas jurídicas*"), del Título Preliminar ("*de las normas jurídicas, su aplicación y eficacia*"), es de aplicación general y directa en toda España (art. 13.1 Cc):

"Los actos realizados al amparo del texto de una norma jurídica que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se consideran ejecutados en fraude de ley y no impedirán la aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir".

Sobre el fraude de ley dijo el Tribunal Supremo en su S. de 5 de febrero de 1965:

*"(...) representa un esfuerzo más, entre tantos, de la jurisprudencia y de la ciencia jurídica en su incesante lucha por el Derecho, para mantenerlo en su propia misión e **imponer la primacía del sano sentido del «jus» sobre la angosta literalidad de la «lex»**, reprimiendo las argucias o combinaciones que, con apoyo en el encaje meramente legal de particulares conveniencias de los sujetos, encuadradas en reglas positivas ciertamente en vigor pero empleadas con dispar designio de aquel que les dio vida -esto es, haciendo uso de medios lícitos para fines ilícitos- viene a hacer estéril la voluntad del legislador y a contrariar los planes de la legislación, entendida en su unidad y necesitada, en consecuencia, de una valoración conjunta, sin la cual se verían fallidos los propósitos político-jurídicos del ordenamiento, concebido como sistema orgánico, armónico y finalista, que no puede tolerar que sea oblicuamente eludida y esquivada la efectividad de disposiciones preceptivas de estricta observancia.*

Como interpretó el Tribunal en su S 37/1987, de 26 de febrero (FJ 8º):

*“Ante todo, es preciso dejar constancia, como primera observación, que el fraude de Ley, en cuanto institución jurídica que asegura la eficacia de las normas frente a los actos que persiguen fines prohibidos por el ordenamiento o contrarios al mismo, es **una categoría jurídica que despliega idénticos efectos invalidantes en todos los sectores del ordenamiento jurídico**. En rigor, ni siquiera podría sostenerse hoy que el art. 6.4 del Código Civil, que contempla con carácter general*



el fraude de Ley, es una norma exclusiva de la legislación civil. El citado precepto, como la mayor parte de los que integran el título preliminar, es aplicable a todo el ordenamiento, y sólo por tradición histórica, sin duda respetable, conserva en el Código Civil su encaje normativo”.

La STC 120/2005, de 2 de mayo, razonó:

*“Como ya dijimos en la STC 37/1987, de 26 de marzo, F. 8, «el fraude de ley, en cuanto institución jurídica que asegura la eficacia de las normas frente a los actos que persiguen fines prohibidos por el ordenamiento o contrarios al mismo, es una categoría jurídica que despliega idénticos efectos invalidantes en todos los sectores del ordenamiento jurídico», y no exclusivamente en el ámbito civil. **El concepto de fraude de ley es, pues, siempre el mismo, variando únicamente, en función de cuál sea la rama jurídica en la que se produce, las llamadas, respectivamente, «norma de cobertura» y «norma defraudada» o eludida, así como la naturaleza de la actuación por la que se provoca artificialmente la aplicación de la primera de dichas normas no obstante ser aplicable la segunda”.***

Pues bien, aunque no existe propiamente una doctrina constitucional que traslade el fraude de ley al caso en el que es la Constitución la propia norma defraudada, no cabe duda de la aplicación de sus principios ha de llevar a la declaración de inconstitucionalidad de la norma. Los datos aportados al proceso evidencian que la ley impugnada tiene como única y exclusiva finalidad habilitar una consulta referendaria asumiendo competencias exclusivas del Estado y quebrantando las garantías constitucionales. Esta conclusión se deduce de la propia configuración de la Ley y se refuerza más si cabe con el análisis de los antecedentes normativos y tramitación parlamentaria. No se trata por lo tanto de un juicio de intenciones o de hipótesis interesadas sobre una posible utilización torticera de la Ley, sino de la debida aplicación de los criterios interpretativos de las normas que el art. 3.1 ordena ponderar.

Ley de Consultas no Refrendarias ha sido concebida, tramitada y planificada como cauce jurídico para habilitar una verdadera consulta referendaria sobre la independencia de Cataluña, alterando la denominación o elementos accidentales de los elementos esenciales del referéndum



para ponerla a salvo de una eventual declaración de inconstitucionalidad, e interpretando términos jurídicos (como “competencia” o “todos los ciudadanos”) de forma manifiestamente contraria a su significado técnico jurídico y a la Jurisprudencia Constitucional.

El mecanismo utilizado por esta ley es el del fraude de ley, de modo que utiliza la cobertura de la propia Constitución y la interpretación que de sus preceptos hace el TC para perseguir un resultado contrario a ella: la convocatoria de un referéndum inconstitucional asumiendo además una competencia exclusiva del Estado.

Decimosegundo. Conclusión.

Por todo ello, y de acuerdo con la distribución constitucional de competencias en la materia, antes expuesta, la Ley vulnera **los art. 149.1.32ª de la Constitución Española en relación con los artículos 23.1, 81.1 y 92 de la Constitución Española, en la medida en que el legislador catalán ha dictado una ley de consultas referendarias para lo que no tiene competencia y lo ha hecho además vulnerando elementos tan esenciales de las consultas referendarias como la necesaria autorización del Gobierno para su convocatoria, ex. Artículo 149.1.32º CE. Por las mismas razones, la Ley vulnera el artículo 122 EAC.**

La competencia exclusiva que el art. 149.1.32ª CE reserva al Estado para autorizar referendos no se limita a la convocatoria de cada concreta y singular consulta referendaria (cfr. art. 2 de la LO 2/1980), sino que esa ‘autorización’ estatal incluye también **la previa habilitación o previsión abstracta del tipo, figura o modalidad referendaria efectuada por las Cortes Generales precisamente en la Ley Orgánica a que se refiere el art. 92.3 CE.** Y por esa razón al analizar esta Ley, no puede hablarse, como tampoco podía hacerse en el caso de las consultas referendarias reguladas por la Ley 4/2010, de la existencia de competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat de una consulta mediante votación de carácter referendario.

Por ello, como se argumentó respecto de la impugnación de la Ley 4/2010, de consultas referendarias, el referéndum consultivo es claramente un tipo, figura o modalidad referendaria



carente de previsión **expresa** alguna tanto en la CE (que sólo menciona referendos consultivos nacionales en los que votan “todos los ciudadanos”, se entiende que españoles, art. 92.1 CE) como en la LO 2/1980 y en el Estatuto. La exigencia de previsión expresa (STC 103/2008, FJ 3) presupone que la figura referendaria tiene que estar claramente establecida o bien directamente en la Norma suprema o bien en la Ley Orgánica que satisface la doble reserva del art. 81.1 CE (en relación con el art. 23.1 CE) y 92.3 CE. **Y sólo a partir de tal determinación expresa en la Constitución o en la Ley Orgánica específica (actualmente LO 2/1980) podrían los Estatutos prever, a su vez, referendos en que participara el cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma.** Y al contrario, sin habilitación constitucional directa o mediata (en este último caso **exclusivamente** a través de la ley orgánica prevista en el art. 92.3 CE, que satisface simultáneamente la reserva del art. 81.1 CE en relación con el art. 23.1 CE), el legislador autonómico no puede innovar en materia de modalidades, tipos o figuras de referéndum creando de la nada el referéndum consultivo autonómico. En el caso de la Ley de consultas no referendarias la inconstitucionalidad es más evidente puesto que se configura sin que sea necesaria la intervención autorizatoria del Gobierno de la Nación para su celebración.

Décimotercero.- Las consultas no referendarias de carácter local: Inconstitucionalidad de los artículos 3.2, inciso relativo los entes locales, 4.3, 10, y 12 de la Ley por afectar a la competencia estatal sobre régimen local y del artículo 38.3.

Tal y como se anunció al comienzo de este escrito, procede abordar la impugnación de los preceptos de la Ley 10/2014 referidos a las consultas no referendarias de carácter local. En este caso, los motivos de impugnación se basan específicamente en la contradicción entre la regulación de las consultas locales por parte de la ley 10/2014 y la legislación orgánica y básica estatal en materia de consultas populares locales, recogida, respectivamente, en la disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, Reguladora de las Distintas modalidades de Referéndum y en el artículo 71 LBRL. En la medida en que la Ley 10/2014 configura una consulta popular de carácter local, la Ley debe respetar las exigencias mínimas de estos preceptos, es decir, que a la convocatoria de toda consulta popular debe preceder autorización del Gobierno de la Nación, y que el acuerdo



municipal debe adoptarse por mayoría absoluta. Además, procede reiterar aquí las objeciones planteadas a la constitucionalidad al artículo 3.1 de la Ley, por exceder el ámbito competencial, en este caso, el propio de las Entidades Locales.

Como se razonará seguidamente, esta previsión es exigible no solo a las consultas municipales, sino también a las consultas locales supramunicipales, institución ésta de nueva creación por parte de la Ley 10/2014 que, adicionalmente, se considera inconstitucional por vulnerar las competencias estatales, concretamente la reserva de Ley Orgánica establecida en el artículo 92.

Como se ha expuesto anteriormente, la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene asumida la competencia en el artículo 122 del EAC para convocar y regular consultas populares de carácter local. Ahora bien, la previsión estatutaria debe desarrollarse respetando la legislación estatal.

Como también se expresaba al comienzo de estas alegaciones, la legislación estatal contiene dos menciones precisas a las consultas de carácter municipal (y exclusivamente a éstas, no incluyendo las consultas locales de carácter supramunicipal). Por una parte, la LORM establece en su disposición adicional: *las disposiciones de la presente ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia del Estado para su autorización.*

Es decir, el legislador orgánico remite para las consultas populares municipales a la legislación de régimen local (hay que entender sea ésta autonómica o local), pero ello no obsta para que, al mismo tiempo, establezca un importante requisito y es que toda consulta popular municipal debe ser autorizada por el Estado. El legislador orgánico ha limitado el desarrollo del derecho de participación política en el ámbito local al municipal, y ha establecido el requisito de la autorización estatal, limitando la consulta a los asuntos relevantes de índole municipal, configurando así el derecho de participación política ex artículo 23 CE a este ámbito y condiciones.

Por otra parte, el citado artículo 71 LRBRL configura, con carácter básico, las normas mínimas que debe respetar la legislación autonómica, cuando dispone que “*de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando esta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la compe-*



tencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local”.

Por lo tanto de ambos preceptos se deduce:

- 1) Una limitación de las consultas populares locales a las consultas municipales.
- 2) Un ámbito objetivo (asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local).
- 3) Unos requisitos: son los Alcaldes, quienes convocan la consulta, pero en todo caso previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación.

No puede negarse el carácter básico de la ley tanto desde la perspectiva formal, como material, en cuanto desarrolla al amparo del artículo 149.1.1ª CE en relación con el artículo 23 de la Constitución (en cuanto derecho de participación política), y con el artículo 149.1.18ª CE (referente a la competencia exclusiva del Estado sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas) el contenido que en esta materia debe considerarse uniforme y mínimo en toda España. De este modo la vulneración de las previsiones de la legislación básica suponen una vulneración mediata de la propia Constitución. Lo mismo cabe afirmar de la LORM.

Pues bien, el artículo **3.2, inciso relativo a los entes locales, 4.3** y el **art. 10** de la Ley autonómica contradice la Ley estatal en la medida en que, como se expondrá más adelante, crea unas consultas supramunicipales no existentes en la legislación básica.

En todo caso, tanto para las consultas municipales como supramunicipales, los artículos 4.3, 10, 12 y 38, prescinden de los requisitos establecidos por la normativa básica cuando atribuye la convocatoria, artículo 10 (de una manera un tanto confusa), al Presidente de la Generalidad (10.1), a los presidentes de los entes locales -10.2-, o de manera obligada como consecuencia de la iniciativa popular –artículo 38-; La Ley 10/2014, a diferencia de la Ley 4/2010, guarda silencio sobre el necesario requisito de la autorización del Estado incurriendo en una inconstitucionalidad por omi-



sión. Por otra parte, el artículo 4.3 apartados a) y d), prescinden del requisito del acuerdo de la mayoría absoluta de la Corporación municipal, sustituyéndolo por mayoría simple.

Las consultas locales municipales mediante votación reguladas en la Ley 10/2014 (y también, como se expondrá seguidamente, las supramunicipales) forman parte indudablemente del concepto de consultas populares de la LORM y del artículo 71 LRBRL, y ello más allá de la problemática admisión de la existencia de una ulterior diferencia entre las consultas locales no referendarias y referendarias en el ámbito local. Ambas categorías pertenecen al género de consulta popular, que es la categoría utilizada por la legislación estatal y, por lo tanto, están sometidas a los requisitos enunciados. Al no respetar este requisito, los artículos citados son inconstitucionales.

Así, cualquier regulación autonómica en relación con consultas populares locales sobre asuntos que, parafraseando el tenor de ese art. 71 de la LBRL, *sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos*, y que no prevea el régimen de convocatoria previsto en dicho art. 71, infringen los preceptos constitucionales invocados, esto es, el artículo 149.1.1ª CE en relación con el artículo 23 CE y el título competencial básico del Estado (art. 149.1.18ª de la CE: *bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*) que fundamenta la vigencia para todo el territorio del Estado del art. 71 de la LBRL.

Procede analizar, por último, la previsión de los artículos **3.2, inciso relativo a los entes locales, 4.3 y el art. 10** de la Ley 10/2014, en la medida en que regulan en el ámbito local las consultas populares *supramunicipales*.

Las consultas populares supramunicipales no se encuentran citadas ni en la LORM ni en el artículo 71 de la LRBRL. Por lo tanto, a la regulación del legislador autonómico debe oponerse que está innovando una categoría de consulta para la que carece de competencia normativa, puesto que el legislador estatal no la ha previsto. En este punto, el legislador autonómico carece de competencia para regular una materia que está reservada al Estado por la previsión del artículo 149.1.1ª CE en relación con el artículo 23 de la Constitución. En efecto, las consultas populares no referendarias mediante votación, reguladas por la Ley 10/2014, en el ámbito local, constituyen una forma de participación política, no una mera participación ciudadana en los asuntos públicos, que tiene su anclaje en el artículo 23 CE y, por lo tanto, estas consultas populares deben ser habilitadas por una



Ley Orgánica. La falta de mención en la LORM a las consultas supramunicipales implica que el legislador orgánico no ha querido establecer este tipo de consultas, y esta omisión no puede ser suplida por una Ley autonómica que, al hacerlo, asume competencias que no le corresponden.

La citada LORM mantiene de manera implícita, *a contrario sensu*, la reserva de ley orgánica para la regulación de la clase de consultas populares, de ámbito territorial mayor al del municipal, cualquiera que sea su valoración, y de exclusiva competencia estatal, dado que se aplica el art. 2.1 de la misma LORM: la autorización para la convocatoria de consultas populares en cualquiera de sus modalidades, es competencia exclusiva del Estado.

En cualquier caso, la autorización de la convocatoria de este tipo de consultas exige la autorización del Estado y el acuerdo de la mayoría absoluta de la entidad local. En efecto, aunque, a diferencia del caso de las consultas municipales, esta previsión no se encuentre recogida ni en la LORM ni en la LRBRL, si la autorización del Gobierno de la Nación es imprescindible para las consultas municipales, también ha de serlo, en caso de admitirse esta categoría, para las consultas supramunicipales. No tendría lógica alguna que la no regulación por la legislación estatal de las consultas supramunicipales, tuviera como resultado la posibilidad de celebrar este tipo de consultas sin la autorización del Gobierno de la Nación. Por el contrario, se extrae sin violencia alguna de la normativa estatal que el requisito de la autorización del Gobierno y la de la mayoría absoluta para la adopción de los acuerdos dirigidos a convocar una consulta, se imponen también a las consultas supramunicipales.

Décimocuarto.- Los arts. 42, 43 y 44 del Título III de la Ley 10/2014, en conexión con el artículo 41.

Como se expuso previamente, el Gobierno considera que las formas de participación del título III de la Ley desarrollan el artículo 122 del EAC, en cuanto regulan verdaderas consultas. Esto no obstante, el artículo 42,1 al disponer que las formas de participación tienen por objeto “*cualquier propuesta, actuación o decisión en la aplicación de la que pueda ser relevante informar, debatir o conocer la opinión ciudadana mediante la colaboración y la interacción entre la ciudadanía y las*



instituciones públicas”, puesto en conexión con la mención a su ámbito competencial en el artículo 43.1 y 44.1, podrían, mediante su utilización incorrecta, llevar a resultados similares a los previstos al abordar el artículo 3 de la Ley.

De acuerdo con el artículo 40 de la Ley, que inicia el título III, *“Los procesos de participación ciudadana son actuaciones institucionalizadas destinadas a facilitar y promover la intervención de la ciudadanía en la orientación o definición de las políticas públicas”*. Tienen por objeto garantizar el debate y la deliberación entre la ciudadanía y las instituciones públicas para recoger la opinión de los ciudadanos respecto de una actuación pública concreta en las fases de propuesta, aplicación o evaluación. Interesa destacar que el artículo 40.3 configura de manera especialmente abierta estos procesos, al disponer que *“Los procesos de participación pueden consistir en las modalidades establecidas en este título o en otras análogas, existentes o que se puedan crear, y deben respetar siempre los principios establecidos en el artículo 2”*.

Además, especifica literalmente el artículo 41.1 que *“Pueden tomar parte en los procesos de participación ciudadana las personas mayores de dieciséis años. Sin embargo, si la naturaleza o el objeto del proceso lo requieren o aconsejan, se puede reducir la edad mínima de los participantes”*. Por otra parte, de conformidad con el artículo 41.2 *“Los procesos de participación ciudadana pueden ser abiertos a toda la población o ir dirigidos, por razón de su objeto o ámbito territorial, a un determinado o determinados colectivos de personas”* y que *“La convocatoria de los procesos dirigidos a colectivos específicos debe determinar con precisión el colectivo o colectivos llamados a participar”*.

Pues bien, el artículo 42 *1*, al prever como objeto de los *procesos de participación ciudadana* *“cualquier propuesta, actuación o decisión en la aplicación de la que pueda ser relevante informar, debatir o conocer la opinión ciudadana mediante la colaboración y la interacción entre la ciudadanía y las instituciones públicas”*, podría ser interpretado de modo similar al artículo 3.1 de la Ley 10/2014. En cuanto a las consultas populares por vía no referendaria el artículo 3.1 se refiere específicamente a la competencia para la convocatoria de una consulta popular, de manera que no atribuye la convocatoria a la Administración competente, sino a las autoridades competentes *“de acuerdo con lo que establece esta Ley”*. Por su parte, menciones similares se encuentran en el ar-



título 43.1 y 44.1 de la Ley cuando se refiere, respectivamente a “en el ámbito de sus competencias” y “en el ámbito de sus competencias respectivas”.

Esto no obstante, el Gobierno asume, como se afirma en el dictamen del Consejo de Estado, que la redacción literal del texto no puede reputarse inconstitucional. El examen del contenido de los preceptos impugnados pone de manifiesto que los denominados "procesos de participación ciudadana" no están configurados en la Ley de Cataluña 10/2014 como instrumentos para el ejercicio del derecho fundamental de participación política del artículo 23.1 de la Constitución.s distintos.

Los procesos de participación ciudadana regulados en el título III de la Ley de Cataluña 10/2014 deben encuadrarse -de acuerdo con la doctrina contenida en la Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre, del Tribunal Constitucional (FJ 2º)- dentro de la figura de las "consultas populares no referendarias", entendidas éstas -según la definición recogida en dicho pronunciamiento- como "aquellas 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".

Al amparo del artículo 122 de su Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene competencia para la regulación de este tipo de consultas populares, de cuya naturaleza participan -tal y como señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/2010, de 28 de junio (FJ 69º)- las encuestas, audiencias públicas y foros de participación contempladas en dicho precepto estatutario y también en el propio título III de la Ley de Cataluña 10/2014 como modalidades o formas de los procesos de participación ciudadana.

Ahora bien, como también expresa el informe del Consejo de Estado, y de aquí la mención específica que se realiza a estos artículos en esta demanda “los términos literales de la regulación contenida en el título III de la Ley de Cataluña 10/2014 no permiten apreciar un vicio de inconstitucionalidad inmediato, sin perjuicio de los procedimientos que pudieran llegar a promoverse ante el Tribunal Constitucional si se convocasen procesos de participación ciudadana que, invocando la cobertura legal del título III de la Ley de Cataluña 10/2014, alterasen la estructura con que los mismos se definen en la propia Ley, llamando al pueblo de Cataluña al ejercicio del



sufragio, o que tales procesos tuvieran un objeto que excediera -por utilizar las mismas palabras que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 31/2010, de 11 de septiembre (FJ 2º)- de "los límites materiales a que también hicimos referencia en la Sentencia 103/2008 (FJ 4º) respecto de todo tipo de consultas, al margen de la prevista en el artículo 168 de la Constitución". En esta última Sentencia se dejó dicho, en efecto, que "el respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquellos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines", pues "no caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado, porque sobre todos está siempre, expresada en la decisión constituyente, la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político". En definitiva, la convocatoria de un proceso de participación ciudadana que alterase la estructura prevista para los mismos en el título III de la Ley de Cataluña 10/2014, llamando al ejercicio del sufragio, o que superase los límites materiales que acaban de indicarse, constituye una cuestión que deberá valorarse en función de las circunstancias del supuesto concreto y sustanciarse, llegado el caso, a través de los procedimientos distintos del recurso de inconstitucionalidad que la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, ha previsto para tal fin”.

En su virtud, al Tribunal

SUPLICA

Que, con admisión de este escrito, documentos que lo acompañan y sus copias, tenga por interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el Título II y las Disposiciones Adicionales, Transitorias y Finales de la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de Septiembre, de Consultas Populares no Referendarias y Otras Formas de Participación Ciudadana y previos los trámites legales, dicte en



su día sentencia ESTIMANDO íntegramente este recurso y, en consecuencia, DECLARANDO INCONSTITUCIONALES Y NULOS los preceptos legales impugnados.

Es justicia que pide en Madrid, a 29 de Septiembre de 2014

OTROSÍ PRIMERO DICE:

Que habiéndose amparado el Gobierno en el art. 161.2 CE y hecha la pertinente invocación expresa en el encabezamiento de esta demanda, procede, con arreglo a los arts. 161.2 CE y 30 LOTC, y así:

SUPLICA

Que se declare en suspenso, desde la fecha de la interposición del recurso, la vigencia y aplicación de los preceptos legales que mediante el presente escrito se recurren de la Ley catalana 10/2014, de Consultas Populares no Referendarias, comunicándolo así al Parlamento de Cataluña y al Gobierno de la Generalidad de Cataluña y ordenando publicar la suspensión en los periódicos oficiales autonómico y estatal para que alcance eficacia general respecto a cualesquiera terceros, por ser igualmente de justicia que pide en lugar y fecha indicados.

OTROSÍ SEGUNDO DICE.- Que se acompañan al presente escrito los siguientes documentos:

- a) En soporte papel.

Documento nº 1: Certificado del Acuerdo del Consejo de Ministros ordenando la interposición del recurso de inconstitucionalidad con invocación expresa del art. 161.2 de la CE.

Documento nº 2 Acuerdo del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno autorizando la interposición del recurso de inconstitucionalidad.



Documento nº 3 . Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 28 de septiembre de 2014.

b) En soporte informático.

Documento nº 4: Informe del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalidad de Cataluña *“Sobre los procedimientos legales a través de los que los ciudadanos y las ciudadanas de Cataluña pueden ser consultados sobre su futuro político colectivo”*

Documento nº 5: Informe del Consejo Asesor para la Transición Nacional de la Generalidad de Cataluña *“La consulta sobre el futuro político de Cataluña”*.

Documento nº 6: Dossier sobre la tramitación parlamentaria de la Ley 10/2014.

Documento nº 7: Extractos de prensa.

Documento nº 8: Extractos de prensa.

Documento nº 9: Discurso de investidura del MH Presidente de la Generalidad.

Documento nº 10: Resolución del Parlamento de Cataluña de 17 de septiembre de 2014 sobre la orientación política del Parlamento de Cataluña

Documento nº 11: Orden de 19 de septiembre de 2014 por la que se crean los ficheros que contienen datos de carácter personal gestionados por el Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales.



SUPLICO.- Tenga por realizada la anterior manifestación admitiendo la documentación acompañada a este recurso.

Es Justicia que pide en lugar y fecha expresadas

Los Abogados del Estado.

Fdo.- Marta Silva de Lapuerta

Fdo.- Francisco de Asís Sanz Gandasegui

Fdo.- José Luis Viada Rubio

Fdo.- Alfonso Ramos

Fdo.- Juan José Zabala Guadalupe