



Impugnación art. 161.2 CE

**AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN PLENO**

El Abogado del Estado, en representación del Gobierno, **DICE**:

Que, al amparo de los artículos 161.2 de la Constitución Española (CE) y 76 y 77 de la Ley Orgánica de este Tribunal (LOTC), **IMPUGNA** el Decreto 129/2014, de 27 de Septiembre del Presidente de la Generalitat de Cataluña, así como sus anexos, de convocatoria de la consulta no refrendaria sobre el futuro político de Cataluña, publicada en el Anexo al Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña de 27 de septiembre de 2014.

Acompaño, como DOCUMENTO N° 1, el acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 29 de septiembre de 2014 , por el que se acuerda la presente impugnación al amparo el art. 161.2 de la Constitución Española y, como DOCUMENTO N° 2, el texto del Decreto 129/2014 en castellano publicada en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña. Como DOCUMENTO N° 3 se une copia del informe de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 28 de septiembre de 2014, n° 965/2014, relativo a esta impugnación.

**Queda, pues, hecha expresa invocación del art. 161.2 CE en relación con el Decreto que se impugna, con los efectos que señalan el propio precepto constitucional invocado y el segundo inciso del art. 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, LOTC, es decir, la suspensión de la disposición recurrida.**



## **HECHOS**

**Primero.** El 26 de septiembre de 2014, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 10/2014, de 26 de septiembre de consultas populares no refrendarias y otras formas de participación ciudadana, publicado a las 10:00 del sábado 27 de septiembre de 2014.

De forma inmediata, el Presidente de la Generalitat firmó, a las 10:30 horas del mismo 27 de septiembre de 2014, el Decreto 129/2014 de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no refrendaria sobre el futuro político de Cataluña que fue publicado, a continuación, como Anexo al Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña del 27 de septiembre de 2014.

El Decreto 129/2014 recurrido consta de exposición de motivos y parte dispositiva, esta última compuesta por 8 artículos, una disposición final y dos anexos.

En la **exposición de motivos**, después de hacer referencia a los artículos 122 y 29 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y señalar que el Decreto 129/2014 se dicta al amparo del Título II de la Ley 10/2014 dispone en sus párrafos tercero y cuarto:

*“Entre los asuntos o materias que pueden ser consultados en una convocatoria en todo el territorio de Cataluña, se encuentran aquellos, incluidos los de especial relevancia colectiva para el país, respecto de los cuales la Generalidad tiene la potestad de ejercer la iniciativa formal ante las instituciones del Estado, tal como se lo reconocen los artículos 87 y 166 de la Constitución y el artículo 61 del Estatuto.*

*En la Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, el Parlamento expresó la voluntad política de iniciar el proceso para que los ciudadanos de Cataluña pudieran ejercer el derecho a decidir el futuro político de Cataluña, atendiendo a los principios de legitimidad democrática, pluralismo y legalidad”.*

A continuación el Decreto se desarrolla en 8 artículos, una Disposición Final y dos anexos.



El **artículo 1** “Convocatoria” señala:

*“Se convoca la consulta sobre el futuro político de Cataluña que tendrá lugar el día 9 de noviembre de 2014”.*

El **artículo 2** “Objeto”:

*“ El objeto de la consulta 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.”*

El **artículo 3** “Pregunta” dispone así:

*Pregunta*

*En la consulta se formula una primera pregunta y una segunda pregunta sucesiva, en los términos siguientes:*

*a) ¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado?*

*- Sí*

*- No*

*En caso afirmativo:*

*b) ¿Quiere que este Estado sea independiente?*

*- Sí*

*- No*

*Únicamente se puede responder a la pregunta de la letra b) en el caso de haber respondido “Sí” a la pregunta de la letra a).*

*La consulta se formula en las lenguas oficiales en Cataluña.”*

A continuación el artículo 4 “Personas que son llamadas a participar”

*“Son llamadas a participar en la consulta sobre el futuro político de Cataluña las personas que sean mayores de dieciséis años el día de la votación presencial:*

*a) Que tengan la condición política de catalanes. Los catalanes residentes en el extranjero que hayan tenido como última vecindad administrativa la catalana y sus descendientes que mantengan la condición política de catalán deben estar previamente inscritos en el Registro de catalanes y catalanas residentes en el exterior.*



*b) Que sean nacionales de estados miembros de la Unión Europea, inscritos en el Registro de Población de Cataluña, que acrediten un año de residencia continuada inmediatamente anterior a la convocatoria de la consulta.*

*c) Que sean nacionales de terceros estados, inscritos en el Registro de Población de Cataluña, que acrediten residencia legal durante un periodo continuado de tres años inmediatamente anterior a la convocatoria de la consulta.*

*Los catalanes residentes en el extranjero y los nacionales de otros estados mencionados en las letras b) y c) deben manifestar su voluntad de participar en la consulta, de acuerdo con lo que establecen el artículo 6.4 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no refrendarias y de otras formas de participación ciudadana, y las reglas específicas de la consulta.”*

El resto del articulado del Decreto regula: las modalidades de votación, distinguiendo entre votación presencial ordinaria y anticipada (artículo 5), el plazo en que las organizaciones sociales o profesiones interesadas pueden manifestar su voluntad de formar parte del proceso de la consulta (artículo 6), para concluir con los artículos 7 y 8 que se refieren a los anexos sobre las reglas específicas de la consulta y la memoria económica y finalizar con una Disposición Final que fija la entrada en vigor el mismo día de la publicación del Decreto 129/2014 en el Diario Oficial.

En el anexo I, bajo la denominación “Reglas específicas de la Consulta popular no refrendaria sobre el futuro político de Cataluña” se recoge a lo largo de cinco capítulos, una regulación completa y detallada del referéndum, en concreto sobre la difusión institucional, campaña y debate público, el sistema de garantías, la lista de personas llamadas a participar, la votación, la organización de la consulta y el recuento y difusión de resultados.

Este Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña. Se acompaña su texto en castellano (DOCUMENTOS N° 2). En adelante se designa como Decreto 129/2014.

**Segundo.** En su reunión de 29 de septiembre de 2014 el Gobierno acordó impugnar la resolución transcrita en el hecho primero, al amparo de lo dispuesto en el art. 161.2 CE y los arts. 76 y 77 LOTC, que integran su título V (DOCUMENTO N° 1). El Consejo de Estado ha dictaminado favorablemente la interposición de la presente impugnación en su informe nº 965/2014, de 28 de septiembre de 2014.



## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Fundamento Preliminar.**

La publicación del Decreto 129/2014 culmina el proceso seguido por la Generalitat de Cataluña para la convocatoria de un referéndum en el ámbito territorial de Cataluña al que es llamado el pueblo catalán sobre una cuestión que afecta directamente a la unidad de la Nación Española.

Tal afectación se ve claramente en la propia denominación del Decreto 129/2014 “convocatoria de consulta popular no refrendaria sobre el futuro político de Cataluña”, como reitera su artículo 1 (“convocatoria”), aclara su artículo 2 (“objeto”) y se concreta en dos preguntas sobre la independencia de Cataluña (artículo 3):

¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado? ¿Quiere que ese estado sea independiente?

Ya podemos señalar, desde el principio, la conclusión esencial de la presente impugnación:

**la Generalitat de Cataluña ha convocado un referéndum que tiene por objeto que el pueblo de Cataluña se pronuncie sobre si quiere que Cataluña sea un estado independiente.**

El Decreto 129/2014 por el que se convoca una consulta popular no refrendaria sobre el futuro político de Cataluña ha sido dictado en aplicación del T-II de la Ley 10/2014 y, se dice, al amparo de los artículos 122 y 29 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La convocatoria por la Generalitat de un referéndum en el ámbito territorial de Cataluña sobre una cuestión que afecta directamente a la unidad de la Nación Española vulnera directamente la Constitución, en concreto y como desarrollaremos más adelante, los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 de la CE.



A su vez, el Decreto, al igual que la Ley 10/2014, en cuyo desarrollo se ha dictado, incurre en las mismas vulneraciones constitucionales de carácter competencial en que incurre la Ley, ya que recoge materialmente la regulación de un referéndum sobre el futuro político de Cataluña que, 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. El Gobierno se remite a estos efectos a la documentación presentada en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 10/2014.

Usando la misma técnica que empleó con la Ley 10/2014, la Generalitat intenta encubrir la convocatoria de un referéndum sobre una cuestión que afecta a la unidad de la Nación Española bajo una apariencia de legalidad constitucional y esto lo pretende hacer mediante la referencia, en la exposición de motivos del Decreto 129/2014, al posible ejercicio posterior a la convocatoria y en atención a su resultado, de la iniciativa legislativa por parte de la Generalitat de Cataluña para promover una reforma constitucional (art. 87 y 166 CE).

Este supuesto, al igual que en la regulación encubierta de un referéndum que realiza tanto la Ley como el Decreto 129/2014, es el intento de dar cobertura constitucional a lo que en sí es materialmente un referéndum de reforma constitucional, consideramos que está abocado al fracaso.

En su exposición de motivos, el Decreto 129/2014 parece enmarcar la denominada consulta sobre el futuro político de Cataluña como una fase o trámite previo al ejercicio por parte de la Generalitat de Cataluña de las competencias estatutarias y constitucionales para promover una reforma constitucional al amparo del art. 61 EAC y los artículos 87 y 166 CE. Trámite previo que se concreta en una especie de iniciativa popular catalana vía referéndum para la reforma constitucional, posibilidad vedada por la CE, como remarca el TC en su STC 76/1994 (FJ 5º) 5.

“Si la Constitución ha prohibido expresamente que la reforma constitucional pueda incoarse como consecuencia del ejercicio de una iniciativa popular, es evidente que servirse de ésta para provocar el ejercicio de una iniciativa parlamentaria, ésta sí legitimada por



*aquel precepto para iniciar el proceso de reforma, supone contravenir la finalidad perseguida por el constituyente al prever la referida exclusión.”*

La CE, al primar el sistema de democracia representativa frente a la democracia directa, cuyos supuestos de juego dentro de la CE están tasados, no recoge que el pueblo, ni menos aún una fracción del mismo, pueda por medio de un mecanismo de democracia directa iniciar un proceso constituyente. En coherencia con este sistema constitucional, la participación de pueblo vía referéndum se sitúa al final de proceso de reforma no al inicio, como no podía ser de otra manera, para salvaguardar la opción constitucional por la democracia representativa que se vería seriamente comprometida si al inicio del proceso de reforma se sitúa una participación directa del pueblo.

De esta manera, el Decreto 129/2014 parece establecer un nuevo procedimiento de reforma constitucional, al incluir una fase previa al ejercicio de la potestad de la Generalitat de Cataluña para promover, vía art. 87 y 166 CE dicha reforma, la previa celebración de un referéndum en el ámbito territorial catalán no previsto en la Constitución.

Esta fase previa, es un referéndum sobre el futuro político de una parte del territorio nacional, Cataluña, al que sólo son llamados una parte del pueblo español, el pueblo catalán tal y como es definido en el art. 4 del Decreto 129/2014.

Recordemos que la resolución 5/X de 23 de enero de 2013 en cuyo mandato político se basa la convocatoria según señala su exposición de motivos, se denomina resolución “...*por la que se aprueba la declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña*”.

La Generalitat de Cataluña, infringe de manera palmaria la Constitución al atribuir el carácter de sujeto soberano al denominado pueblo catalán para decidir sobre una cuestión que afecta, directamente, a la unidad de la Nación Española, decisión que, en su caso, solo puede corresponder a la voluntad del pueblo español en su conjunto manifestada a través del cauce constitucional previsto para ello, cauce que prevé esa manifestación de voluntad popular vía referéndum en el momento final del procedimiento de reforma constitucional y sólo en dicho momento.



Por tanto, y como desarrollaremos en los fundamentos de derechos posteriores, el Decreto incurre en infracciones no competenciales de la Constitución, al convocar un referéndum sobre una parte del territorio nacional al que es llamado el pueblo de Cataluña sobre una cuestión que afecta a la unidad de la Nación Española, cuestión que sólo puede ser planteada al conjunto del pueblo español por vía del referéndum de reforma constitucional.

Y no evita esta conclusión el intento que realiza la Generalitat de Cataluña de insinuar (párrafo 3º del preámbulo en conexión con el art. 2 del Decreto 129/2014) que nos encontramos ante una fase previa al ejercicio de la iniciativa para una reforma constitucional conforme con el Estatuto y la Constitución según el resultado del referéndum, ya que tal fase o procedimiento previo no existe (no existe esa especie de iniciativa popular catalana vía referéndum). Cuando la Constitución llama al pueblo español a pronunciarse sobre una cuestión que afecta a la unidad de la Nación Española, sólo lo prevé por el cauce de un referéndum de reforma constitucional.

Por su claridad y sin perjuicio de su desarrollo posterior, citamos la STC 103/2008 (FJ 4):

*La cuestión que ha querido someterse a consulta de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma del País Vasco afecta (art. 2 CE) al fundamento del orden constitucional vigente (en la medida en que supone la reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano o, cuando menos, de la relación que únicamente la voluntad de éste puede establecer entre el Estado y las Comunidades Autónomas) y por ello sólo puede ser objeto de consulta popular por vía del referéndum de revisión constitucional.*

Debemos de reiterar aquí cual es la finalidad exclusiva del Decreto:

**Convocar un referéndum que tiene por objeto que el pueblo de Cataluña se pronuncie sobre si quiere que Cataluña sea un estado independiente.**





Es más, si bien el Decreto, como hemos señalado, parece insinuar que nos encontraríamos ante una fase previa (inconstitucional) al ejercicio de la iniciativa para la reforma constitucional, tal insinuación se ha querido recoger en la exposición de motivos, mientras que el artículo 2 del Decreto 129/2014 al definir el objeto, no clarifica que ese sea el camino que pretende seguir en todo caso la Generalitat de Cataluña sino que lo deja totalmente abierto ya que dispone que es objeto del referéndum:

*“...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.**”*

La Generalitat podría proceder y así se lo reserva, no al ejercicio de una iniciativa de reforma constitucional, sino una iniciativa política de otra índole como una posible declaración de independencia.

Es por ello que, sea cuales sean los intentos de encubrir bajo apariencias de legalidad constitucional la convocatoria del referéndum reiteramos de nuevo que la finalidad exclusiva del Decreto 129/2014 es convocar un referéndum que tiene por objeto que el pueblo de Cataluña se pronuncie sobre si quiere que Cataluña sea un estado independiente y este objeto es inconstitucional.

Dicho esto, señalamos que la presente impugnación la estructuraremos en los siguientes apartados:

- 1.- Sobre la admisibilidad del recurso, en el que estudiaremos el cauce constitucional elegido para realizar la impugnación del Decreto 129/2014.
- 2.- Sobre los motivos de inconstitucionalidad no competenciales, en el que estudiaremos las infracciones constitucionales en las que incurre el Decreto impugnado y que afectan al titular de la soberanía, la unidad de la Nación y los procedimientos de reforma constitucional.



3.- Sobre los motivos de inconstitucionalidad competenciales, en el que estudiaremos las infracciones constitucionales en las que incurre el Decreto al regular y convocar un referéndum cuya competencia sólo corresponde al Estado y en materias cuya única competencia corresponde al Estado. No obstante por conexión se estudiará también en este apartado las vulneraciones de los artículos 13, 18 y 23 CE.

**Primero. Admisibilidad de la presente impugnación.** No parece que sea discutible que se cumplen los requisitos de jurisdicción y competencia (arts. 161.2 CE y 2.1.f] LOTC), legitimación (arts. 161.2 CE y 76 LOTC), postulación (art. 82.1 LOTC), plazo (art. 76 LOTC) y forma de este escrito (art. 85.1 LOTC), ni tampoco que el Decreto 129/2014 tenga la naturaleza de disposición normativa de una Comunidad Autónoma sin fuerza de ley objeto de este tipo de procedimiento constitucional (art. 161.2 CE).

Por todos citamos el ATC 135/2004 (FJ 4º):

*Objeto de impugnación a través del proceso constitucional regulado en los arts. 161.2 CE y 76 y 77 LOTC son, pues, "las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas".*  
(...)

En efecto, en la mayoría de los supuestos han sido objeto del proceso impugnatorio del título V LOTC disposiciones normativas (Decretos - SSTC 54/1982, de 26 de julio; 259/1988, de 22 de diciembre; 64/1990, de 5 de abril; 186/1996, de 25 de noviembre; Órdenes -STC 66/1991, de 22 de marzo, y ATC 189/1997, de 3 de junio) o resoluciones que ponían fin a un procedimiento (SSTC 16/1984, de 6 de febrero; 44/1986, de 17 de abril; ATC 265/1999, de 10 de noviembre).

**Segundo. – Motivos de impugnación:** En el presente proceso constitucional pueden hacerse valer cualesquiera infracciones constitucionales incluidas las que se basen en la infracción del orden constitucional de competencia. Si bien el TC ha admitido principalmente el uso de esta vía por



motivos de infracción constitucional no competencial (SSTC 54/1982, de 26 de julio, FJ 7, 16/1984, de 16 de febrero, FJ 4, 44/1986, de 17 de abril, FJ 1-a, 64/1990, de 5 de abril, FJ 1, 66/1991, de 22 de marzo, FJ 2, y 148/1992, de 16 de octubre, FJ 1; ATC 135/2004, FFJJ 3 y 6), no obstante la STC 184/1996, de 14 de noviembre, ya aceptó que se tramitara por el título V de la LOTC una impugnación basada en la infracción de normas competenciales (ver su FJ 1), llamando la atención acerca de que el trámite previsto en el art. 77 LOTC es idéntico que el de los conflictos positivos de competencia. No se olvide que el art. 77 LOTC ordena que estas impugnaciones sigan el trámite conflictual **“sea cual fuere el motivo en que se base”**.

La disposición normativa aquí impugnada, de rango infralegal, incurre en vulneraciones constitucionales tanto competenciales como no competenciales, tratándose de un supuesto hasta ahora no tratado por el TC.

Esta representación entiende que el proceso regulado en el T-V de la LOTC sirve también de cauce para conocer de la impugnación de disposiciones normativas autonómicas cuando los motivos son mixtos (competenciales y no competenciales), y se acomoda al texto legal que, en el art. 77 dispone que *“sea cual fuere el motivo en que se base”* se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 76 y 77 así como que la impugnación se tramitará por el cauce del trámite conflictual, como hemos señalado anteriormente.

Otra interpretación dejaría huérfano de proceso de constitucionalidad las disposiciones normativas autonómicas de rango infralegal cuando incurren en vulneraciones que podríamos calificar de mixtas.

Siendo, a contrario, no procedente el planteamiento de un conflicto de competencias ya que ese procedimiento sólo admite motivos competenciales, no mixtos. Así, en la STC 22/2012, FJ 8: “En efecto, la impugnación del art. 3.5 del Real Decreto 1301/2006 ha de ser desestimada. **No es procesalmente posible utilizar el cauce del conflicto positivo de competencias para cuestionar en la demanda una indirecta limitación del derecho de libertad de empresa establecido en el**



**art. 38 CE**, pues ni estamos ante una verdadera reivindicación de competencias ocasionada por una previa invasión de atribuciones propias (entre otras, SSTC [67/1983](#), de 22 de julio, FJ 3; [166/1987](#), de 28 de octubre, FJ 2; y [220/1992](#), de 11 de diciembre, FJ 8), ni tampoco se desprende del razonamiento efectuado en la demanda que del precepto estatal cuestionado se derive —a causa del desbordamiento— una imposibilidad de ejercicio de las competencias autonómicas o un efectivo menoscabo de las mismas a causa de interferencias indebidas (STC [104/1988](#), de 8 de junio, FJ 1)”.

Por su parte, la STC 162/2013, FJ 2: “El aspecto central de la presente controversia se centra en dilucidar si la adopción con carácter básico de una medida de aplicación diferida de la legislación básica estatal que ya ha sido objeto de desarrollo por la Comunidad Autónoma produce un vaciamiento de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución atribuidas a la misma. Planteada la cuestión en estos términos, la derogación del Real Decreto objeto del conflicto no afecta a la disputa competencial de fondo que, en consecuencia, sigue viva, por lo que procede el pronunciamiento sobre la misma, **no así sobre la alegada vulneración de los principios constitucionales de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, que se contemplan en el art. 9.3 CE ya que no constituye, en sentido estricto, objeto propio del conflicto positivo de competencia**”.

Es por ello que en la presente demanda se invocan tanto infracciones constitucionales no competenciales como infracciones constitucionales competenciales y por la vía del Título-V.

Empezaremos por las vulneraciones de orden no competencial, que se desarrollan en el fundamento de derecho tercero, para concluir con las vulneraciones de orden competencial, en el fundamento de derecho cuarto.

**Tercero.- Manifiesta inconstitucionalidad del Decreto 129/2014 por violar los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 de la Constitución.**



1. Con arreglo al art. 1.2 CE, “[l]a soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”. La CE misma es un acto constituyente del pueblo español. Su preámbulo comienza diciendo: “La **Nación española** [aquí entendida como unidad política histórica de la que el actual pueblo español es consciente] (...), **en uso de su soberanía**, proclama su **voluntad**”. El preámbulo de la norma suprema concluye así: “En consecuencia, las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente CONSTITUCIÓN”. Es decir: los representantes del soberano (las Cortes constituyentes) aprueban y el soberano representado (el pueblo español) ratifica.

En el art. 1.2 CE, “Estado” debe tomarse en su acepción global, es decir, en la que emplea el art. 137 CE (“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”). Así lo ha declarado la jurisprudencia constitucional, que se ha referido a la “concepción amplia y compleja del Estado” en la Constitución (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4), o que ha señalado que la norma suprema concibe al Estado “como una institución compleja, del que forman parte las Comunidades Autónomas” (STC 12/1985, de 30 de enero, FJ 3). El propio art. 3.1 EAC proclama el “principio general” de que “la Generalidad es Estado”, y la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 13, la considera “afirmación indiscutible por cuanto, en efecto, el Estado, en su acepción más amplia, esto es, como Estado español erigido por la Constitución Española, comprende a todas las Comunidades Autónomas en las que aquél territorialmente se organiza [...] y no únicamente al que con mayor propiedad ha de denominarse ‘Estado central’, con el que el Estado español no se confunde en absoluto, sino que lo incluye para formar, en unión de las Comunidades Autónomas, el Estado en su conjunto. No en vano el art. 152.1 CE atribuye a los Presidentes de Comunidades Autónomas como la de Cataluña la representación ordinaria del Estado en su territorio, pues la Generalitat es, con perfecta propiedad, Estado; y con igual título, en el ámbito de sus respectivas competencias, que el ‘Estado central’, como concepto en el que sólo se comprenden las instituciones centrales o generales del Estado, con exclusión de las instituciones autonómicas”. Así pues, las Asambleas legislativas autonómicas (art. 152.1 CE), y entre ellas el Parlamento de Cataluña, son en este sentido también “poderes del Estado” fundados en la soberanía nacional de la que es titular el pueblo español, y no ninguna fracción de él, como lo es el pueblo de una de las Comunidades



Autónomas. Es la decisión soberana del pueblo español, plasmada en la CE, la que ha reconocido el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (arts. 2 y 137 CE). Pues la CE, que “resulta del ejercicio del poder constitucional del pueblo español, titular de la soberanía nacional, y del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 C.E.), [...] no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ellas, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito” (SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3, 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4.a, y 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4.a).

Más significativa aún, por más ajustada a nuestro asunto, es la doctrina sentada en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4:

*La Ley recurrida presupone la existencia de un sujeto, el "pueblo vasco", titular de un "derecho a decidir" susceptible de ser "ejercitado" [art. 1 b) de la Ley impugnada], equivalente al titular de la soberanía, el pueblo español, y capaz de negociar con el Estado constituido por la Nación española los términos de una nueva relación entre éste y una de las Comunidades Autónomas en las que se organiza. La identificación de un sujeto institucional dotado de tales cualidades y competencias resulta, sin embargo, imposible sin una reforma previa de la Constitución vigente. En realidad el contenido de la consulta no es sino la apertura de un procedimiento de reconsideración del orden constituido que habría de concluir, eventualmente, en "una nueva relación" entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco; es decir, entre quien, de acuerdo con la Constitución, es hoy la expresión formalizada de un ordenamiento constituido por voluntad soberana de la Nación española, única e indivisible (art. 2 CE), y un sujeto creado, en el marco de la Constitución, por los poderes constituidos en virtud del ejercicio de un derecho a la autonomía reconocido por la Norma fundamental. Este sujeto no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación constituida en Estado. Y es que, como recordamos en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 a), con cita de la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, "la Constitución parte de la unidad de la Nación española, que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional". El procedimiento que se quiere abrir, con el alcance que le es propio, no puede dejar de afectar al conjunto de los ciudadanos españoles, pues en el mismo se abordaría la redefinición del orden constituido por la voluntad soberana de la Nación, cuyo cauce constitucionalmente no es otro que el de la revisión formal de la Constitución por la vía del art. 168 CE, es decir, con la doble participación de las Cortes Generales, en cuanto representan al pueblo español (art. 66.1 CE), y del propio titular de*



*la soberanía, directamente, a través del preceptivo referéndum de ratificación (art. 168.3 CE).*

Por su parte, la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 8, al analizar el art. 1 EAC, señala lo que sigue

*La inequívoca declaración de principio expresada en el art. 1 EAC, esto es, la constitución de Cataluña como **sujeto de Derecho** “de acuerdo con la Constitución” y con una norma, el Estatuto de Autonomía, que le está subordinada, implica naturalmente **la asunción del entero universo jurídico creado por la Constitución, único en el que la Comunidad Autónoma de Cataluña encuentra, en Derecho, su sentido**. En particular, supone **la obviedad** de que su Estatuto de Autonomía, fundamentado en la Constitución Española, hace suyo, por lógica derivación, el fundamento propio que la Constitución proclama para sí, esto es, “la **indisoluble unidad de la Nación española**” (art. 2 CE), **al tiempo que reconoce al pueblo español como titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE) cuya voluntad se formaliza en los preceptos positivos emanados del poder constituyente**.*

La misma STC 31/2010 vuelve a recordar esta aplastante obviedad constitucional en sus FFJJ 9 y 11 al examinar los arts. 2.4 y 7 EAC:

*[E]s obvio que, conforme al propio art. 1 EAC, **la Comunidad Autónoma de Cataluña trae causa en Derecho de la Constitución Española y, con ella, de la soberanía nacional proclamada en el art. 1.2 CE, en cuyo ejercicio, su titular, el pueblo español, se ha dado una Constitución que se dice y quiere fundada en la unidad de la Nación española** (FJ 9).*

*Sin necesidad de reiterar las razones expuestas al pronunciarnos sobre la constitucionalidad del art. 2.4 EAC, baste decir ahora que llevarían razón los recurrentes si la ciudadanía catalana a la que se refiere el art. 7 EAC (y con él los arts. 6.2 y 11.2 EAC) pretendiera oponerse a la ciudadanía española, **ofreciéndose como una condición distinta y predicada de un sujeto ajeno al pueblo español del art. 1.2 CE y titular entonces de alguna suerte de poder soberano de imposible reconducción al ejercido por el poder constituyente cuya voluntad se ha formalizado en la Constitución Española** (FJ 11).*

Doctrina, de nuevo reiterada por la STC 42/2014 (FJ 3º) en la que se resuelve la impugnación contra la declaración de soberanía del Parlamento Catalán:

*La cualidad de soberano del pueblo de Cataluña se predica de un sujeto “creado en el marco de la Constitución, por poderes constituidos en virtud del ejercicio del derecho a la autonomía reconocido por la Norma fundamental” (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ*



4). Como se declara en la misma Sentencia para un supuesto que presenta aspectos de similitud con el que ahora nos ocupa, ese sujeto, sin embargo, “no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación [española] constituida en Estado” (ibídem), pues “la Constitución parte de la unidad de la Nación española, que se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional” [STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 a), que cita la STC 4/1981, FJ 3]. En otras palabras, la identificación de un sujeto dotado de la condición de sujeto soberano resultaría contraria a las previsiones de los arts. 1.2 y 2 CE.

El art. 1.2 CE proclama que “[l]a soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”. El precepto, “base de todo nuestro ordenamiento jurídico” (STC 6/1981, FJ 3), atribuye, por tanto, con carácter exclusivo la titularidad de la soberanía nacional al pueblo español, unidad ideal de imputación del poder constituyente y, como tal, fundamento de la Constitución y del Ordenamiento jurídico y origen de cualquier poder político (SSTC 12/2008, FJ 4; 13/2009, FJ 16; 31/2010, FJ 12). Si en el actual ordenamiento constitucional solo el pueblo español es soberano, y lo es de manera exclusiva e indivisible, a ningún otro sujeto u órgano del Estado o a ninguna fracción de ese pueblo puede un poder público atribuirle la cualidad de soberano. Un acto de este poder que afirme la condición de “sujeto jurídico” de soberanía como atributo del pueblo de una Comunidad Autónoma no puede dejar de suponer la simultánea negación de la soberanía nacional que, conforme a la Constitución, reside únicamente en el conjunto del pueblo español. Por ello, no cabe atribuir su titularidad a ninguna fracción o parte del mismo.

**El reconocimiento al pueblo de Cataluña de la cualidad de soberano, no contemplada en nuestra Constitución para las nacionalidades y regiones que integran el Estado, resulta incompatible con el art. 2 CE, pues supone conferir al sujeto parcial del que se predica dicha cualidad el poder de quebrar, por su sola voluntad, lo que la Constitución declara como su propio fundamento en el citado precepto constitucional: “la indisoluble unidad de la Nación española”. En este sentido, este Tribunal tiene declarado que “la Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional” [STC 4/1981, FJ 3; reiterado en la STC 247/2007, FJ 4 a)]. A ello se contraponen, infringiendo el referido precepto constitucional, el reconocimiento a una parte del pueblo español del carácter de sujeto soberano.**

Toda esta doctrina constitucional no hace más que reiterar lo evidente: en la perspectiva de la Constitución, no hay más que un soberano, el pueblo español (art. 1.2 CE). Considerar soberano -de presente y en acto- al pueblo catalán o a una parte del mismo atribuyéndole la capacidad de ser consultado de manera autónoma y diferenciada del sujeto soberano, el pueblo español sobre cuestiones que afectan a la unidad de la nación española (la independencia de Cataluña, artículo 3





del Decreto 129/2014), dándole la cualidad de “sujeto político y jurídico” constituye una infracción constitucional evidente del art. 1.2 CE.

2. El Decreto 129/2014 es inconciliable con el art. 2 CE. Viola frontalmente el propio fundamento de la Constitución, la indisolubilidad de la Nación y la indivisibilidad de la patria de todos los españoles (“La Constitución se fundamenta en la **indisoluble** unidad de la Nación española, patria común e **indivisible** de todos los españoles”).

En la STC 103/2008, FJ 4, se encuentra este pasaje:

*La cuestión que ha querido someterse a consulta de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma del País Vasco afecta (art. 2 CE) al fundamento del orden constitucional vigente (en la medida en que supone la reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano o, cuando menos, de la relación que únicamente la voluntad de éste puede establecer entre el Estado y las Comunidades Autónomas) y por ello sólo puede ser objeto de consulta popular por vía del referéndum de revisión constitucional.*

3. El Decreto 129/2014 viola igualmente el art. 168 CE, precepto que disciplina el procedimiento de reforma constitucional necesario si se pretende el reconocimiento de la soberanía del pueblo catalán, es decir, el reconocimiento del derecho de una fracción o parte del pueblo español a iniciar, por su exclusiva voluntad, una etapa constituyente.

Respecto al llamado “derecho a decidir” del pueblo vasco la STC 103/2008 (FJ 4º), sentó la siguiente doctrina:

*Es [el “derecho a decidir”] un asunto reservado en su tratamiento institucional al procedimiento del art. 168 CE. La [ley] que aquí nos ocupa no puede ser planteada como cuestión sobre la que simplemente se interesa el parecer no vinculante del cuerpo electoral del País Vasco, puesto que **con ella se incide sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos. El respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquéllos 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. 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.**

Y esto dice la STC 31/2010, FJ 12:

*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.*

Como esta Abogacía ya señaló en el Recurso de inconstitucionalidad que concluyó con la STC 103/2008, nuestra Constitución no prohíbe que se reforme el artículo 2 CE y que, por ejemplo, se proclame que España es un Estado federal o confederal en el que conviven varias naciones, al pueblo de cada una de las cuales –o al de alguna de ellas- se le reconozca un ‘derecho a decidir’ o autodeterminarse políticamente y establecer por vía de pacto (foedus) su relación con el ‘Estado’. Lo único que la propia Constitución exige es que, para caso tan extremo de cambio constitucional, se siga el procedimiento del art. 168 CE y que en el procedimiento de reforma se observen escrupulosamente los principios constitucionales hasta que se culmine “con éxito”, pues “la Constitución Española, a diferencia de la francesa o la alemana, no excluye de la posibilidad de reforma ninguno de sus preceptos ni somete el poder de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento” (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7).



Esto mismo se puede decir de otra manera: el paso de ‘la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles’ al ‘Estado de varias naciones’, cada una con ‘derecho a decidir’ o a autodeterminarse, ha de ser el producto de una decisión del pueblo español, titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE y STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10), lograda, precisamente, con la estricta y rigurosa observancia de cuanto dispone el art. 168 CE, aplicado con el más absoluto respeto a los principios de la propia Constitución que se quiere cambiar. Este es el significado jurídico esencial, o por lo menos uno de los significados esenciales, de la cláusula de soberanía popular recogida en el art. 1.2 CE. Autonomía no es soberanía: lo advirtió, como acabamos de recordar, la temprana STC 4/1981, FJ 3; lo repitió la STC 100/1984, de 8 de noviembre, FJ 3, y recientemente lo ha reiterado la STC 247/2007 en el pasaje antes transcrito. En consecuencia, el reconocimiento de un nuevo sujeto soberano en el Pueblo Catalán –un sujeto con capacidad para autodeterminarse políticamente, sea incluso mediante desmembración del Reino de España por su independencia, sea de cualquier otra manera- requiere una previa decisión constituyente, políticamente imputable al soberano constitucional (“el pueblo español”, art. 1.2 CE) y que sólo cabe encauzar a través del procedimiento del art. 168 de la norma fundamental, y no puede dilucidarse en un referéndum en el que sólo participarían los ciudadanos de la Comunidad Autónoma Catalana, como presupone su fijación conforme al artículo 4 de la Ley por el Decreto 129/2014. Como ya señaló el Consejo de Estado en su dictamen 1.119/2008 respecto de la convocatoria de una consulta popular semejante en cuanto a su contenido por a Comunidad Autónoma del País Vasco y que dio lugar a la STC 103/2008 , “la admisión de la iniciativa vasca [...] supondría aceptar que una fracción del electorado [los electores de la Comunidad Autónoma del País Vasco] pudiera, en hipótesis, abrir un auténtico proceso constituyente”, por su única y soberana voluntad expresada en un acto de democracia directa e imponer esa apertura de un periodo constituyente a la muy mayoritaria porción del pueblo español, “expresándose, con crudeza, no sólo la tensión entre una democracia representativa y los instrumentos de participación directa, sino también entre el pueblo español como titular de la soberanía nacional y una parte del mismo [a saber, el pueblo de la Comunidad Autónoma del País Vasco] a la que se reconocería en la práctica una capacidad exorbitante de las competencias de ámbito territorial limitado y afectantes al orden constitucional establecido”.



Y es que las preguntas ¿Quiere que Cataluña sea un Estado? ¿Quiere que este Estado sea independiente? entrañan que una parte del Pueblo Catalán -exactamente la del pueblo tal y como es definido como el colectivo al que se dirige la consulta- es titular de una soberanía nacional distinta a la del pueblo español, con lo que se viola el art. 1.2 CE. Se pretende consultar a esa fracción del Pueblo Catalán, fracción también del pueblo español, sobre el modo de articular el ejercicio de un supuesto derecho a autodeterminarse ('a decidir'), rebasando los límites que la Constitución Española impone al ejercicio del derecho a la autonomía, es decir, violando el propio principio constitucional de autonomía y lesionando la 'unidad indisoluble' de la Nación española consagrado en el art. 2 CE, haciéndolo, además, sin respetar la pertinente norma constitucional de reforma (art. 168 CE). Conviene recordar la, STC 103/2008 que dispone "la admisión de la iniciativa vasca [...] supondría aceptar que una fracción del electorado [los electores de la Comunidad Autónoma del País Vasco] pudiera, en hipótesis, abrir un auténtico proceso constituyente" y, en esta línea, la STC 76/1994 (FJ 5º) que aclara que la CE no permite la iniciativa popular como cauce para el inicio de una reforma constitucional.

4. El Decreto 129/2014 quebranta el art. 9.1 CE. El presidente de la Generalitat de Cataluña, como cualquier otro, es un órgano de una administración pública autonómica y por ende sujeto a la Constitución, que es la norma fundamental y suprema del Estado global, comprensivo de todas las Comunidades Autónomas. Con arreglo a cuanto se ha razonado el Decreto 129/2014, aparece como un acto de visible insumisión a la CE y, por lo tanto, infractor del art. 9.1 CE.

Como señaló la STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7, y recordó el ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 6, "[l]a Constitución española, a diferencia de la francesa o la alemana, **no excluye de la posibilidad de reforma ninguno de sus preceptos ni somete el poder de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento**. Ciertamente, nuestra Constitución también proclama principios, debidamente acogidos en su articulado, que dan fundamento y razón de ser a sus normas concretas. [...] **Principios todos que vinculan y obligan, como la Constitución entera, a los ciudadanos y a los poderes públicos (art. 9.1 CE), incluso**



**cuando se postule su reforma o revisión y hasta tanto ésta no se verifique con éxito a través de los procedimientos establecidos en su Título X.** Esto sentado, **desde el respeto a esos principios,** y como se afirma en la Exposición de Motivos de la Ley recurrida, según acabamos de recordar, **cualquier proyecto es compatible con la Constitución**, siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales. Hasta ese punto es cierta la afirmación de que ‘la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo’ (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7)”.

La libertad de un Parlamento o de un Gobierno autonómicos para elegir políticas está jurídicamente limitada por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, y ese es uno de los significados evidentes del principio de sumisión a la CE que contiene el art. 9.1 CE. Ninguna administración autonómica puede tomar una resolución para impulsar medidas en absoluta contradicción con la Constitución.

Como ya señaló la STC 48/2003 en el pasaje citado, ello debe encauzarse necesariamente mediante el procedimiento constitucional adecuado, y en ese aspecto los ciudadanos quedan también sujetos a la Constitución (art. 9.1 CE).

**5.** Y por último el Decreto 129/2014 del Presidente de la Generalitat de Cataluña viola los arts. 1 y 2.4 EAC, en los términos que han sido interpretados por la STC 31/2010, FFJJ 8 y 9.

La repetida STC 31/2010, FJ 3, recuerda la obviedad constitucional de que los Estatutos de Autonomía “son normas subordinadas a la Constitución, como corresponde a disposiciones normativas que **no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundamentada en la Constitución**, y por ella garantizada, para el ejercicio de la potestad legislativa en el marco de la Constitución misma (así desde el principio, STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). **Como norma suprema del Ordenamiento, la Constitución no admite igual ni superior, sino sólo normas que le están jerárquicamente sometidas en todos los órdenes**”. Y de ahí, según el FJ 4 de la tan repetida sentencia, que “[l]a inconstitucionalidad por infracción de un Estatuto es, en realidad,



**infracción de la Constitución**, única norma capaz de atribuir (por sí o por remisión a lo que otra disponga) la competencia necesaria para la producción de normas válidas”.

El **art. 1 EAC** declara que Cataluña “ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma **de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica**”. Lo que, como antes recordábamos, supone que la Generalitat de Cataluña, en cuanto sujeto jurídico constituido (art. 2.1 EAC), asume el **“entero universo jurídico creado por la Constitución, único en el que la Comunidad Autónoma de Cataluña encuentra, en Derecho, su sentido”** (STC 31/2010, FJ 8). La declaración de soberanía vulnera el art. 1 EAC porque el carácter de sujeto jurídico y político del pueblo catalán ha de estar necesariamente “de acuerdo con la Constitución”, y por ende no puede revestir la nota de soberanía, “pues **la Comunidad Autónoma de Cataluña trae causa en Derecho de la Constitución Española** y, con ella, **de la soberanía nacional proclamada en el art. 1.2 CE**” (STC 31/2010, FJ 9).

El **art. 2.4 EAC** establece que los poderes de la Generalitat –una de cuyas instituciones es el Presidente (art. 2.2 EAC)- “emanan del pueblo catalán y **se ejercen de acuerdo con el presente Estatuto y la Constitución**”. El FJ 9 de la STC 31/2010 parafrasea así el correcto sentido del art. 2.4 EAC:

*[N]o puede haber equívoco en la proclamación efectuada por el art. 2.4 EAC de que “[l]os poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña”, pues es obvio que, conforme al propio art. 1 EAC, la Comunidad Autónoma de Cataluña trae causa en Derecho de la Constitución Española y, con ella, de la soberanía nacional proclamada en el art. 1.2 CE, en cuyo ejercicio, su titular, el pueblo español, se ha dado una Constitución que se dice y quiere fundada en la unidad de la Nación española. Por el contrario, el sentido que cabalmente merece el art. 2.4 EAC viene dado por su clara vocación prescriptiva del principio democrático como pauta para el ejercicio de los poderes de la Generalitat, que el precepto sujeta expresamente a la Constitución -sobre la que se erige un Estado democrático (art. 1.1 CE)- y al Estatuto. No se trata, por tanto, en el contexto del art. 2 del Estatuto, de recabar para la Generalitat de Cataluña un fundamento distinto del expresado en el art. 1 EAC, sino de hacer de la legitimación democrática el principio que ha de regir el ejercicio por la Comunidad Autónoma de los poderes que el Estatuto de Autonomía le confiere desde la Constitución. **El pueblo de Cataluña no es, por tanto, en el art. 2.4 EAC, sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional cuyo***



**ejercicio ha permitido la instauración de la Constitución de la que trae causa el Estatuto que ha de regir como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Cataluña. El pueblo de Cataluña comprende así el conjunto de los ciudadanos españoles que han de ser destinatarios de las normas, disposiciones y actos en que se traduzca el ejercicio del poder público constituido en Generalitat de Cataluña. Justamente por ser destinatarios de los mandatos de ese poder público, el principio constitucional democrático impone que también participen, por los cauces constitucional y estatutariamente previstos, en la formación de la voluntad de los poderes de la Generalitat. Tal es el designio que justifica la expresión “pueblo de Cataluña” en el art. 2.4 EAC, por entero distinta, conceptualmente, de la que se significa en nuestro Ordenamiento con la expresión “pueblo español”, único titular de la soberanía nacional que está en el origen de la Constitución y de cuantas normas derivan de ella su validez.**

En consecuencia, no se permite crear un “sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional”, es decir, un pueblo catalán soberano en competencia con el soberano pueblo español. Sin el acto de soberanía del pueblo español que reconoció el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (arts. 2 y 137 CE) no existiría un pueblo catalán como sujeto jurídico y político del derecho a la autonomía.

La STC 31/2010, FJ 11, vuelve a insistir en lo mismo que ya hemos expuesto:

*[L]a ciudadanía catalana no es sino una especie del género ‘ciudadanía española’, **a la que no puede ontológicamente contradecir.** Todo ello sin perjuicio de que, en el sentido del art. 7 EAC, esto es, entendidos como el conjunto de los individuos en quienes concurren unas circunstancias jurídicas que permiten cualificarlos como destinatarios primeros de los derechos y deberes instaurados con el Estatuto de Autonomía, **los ciudadanos de Cataluña no pueden confundirse con el pueblo soberano concebido como “la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fundamento de la Constitución y del Ordenamiento”** (STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10), siendo claro que las causas determinantes de una condición jurídica —sea la de elector, como en el supuesto de la STC 12/2008, sea, como ahora, la de ciudadano de Cataluña— “no afectan [...] a esta unidad ideal, sino al conjunto de quienes, como ciudadanos, están sometidos al Ordenamiento español y no tienen, en cuanto tales, más derechos que los que la Constitución les garantiza, con el contenido que, asegurado un mínimo constitucional indisponible, determine el legislador constituido” (STC 12/2008, loc. cit. ), se trate, según los casos, del legislador estatal o del autonómico.*



En conclusión, el Decreto 129/2014 mediante la convocatoria de un referéndum para que el pueblo catalán se pronuncie sobre si quiere que Cataluña sea un Estado independiente, infringe directamente la Constitución al atribuir al pueblo catalán, tal y como es definido en el artículo 4 del Decreto 129/2014, la competencia para pronunciarse sobre una cuestión, la independencia de una parte del territorio nacional, que solo compete al pueblo español en su conjunto y por el procedimiento constitucional expresamente previsto para ello, el art. 168 CE, **admitir la posibilidad de plantear esta cuestión a una fracción del pueblo español implicaría, en palabras del TC, aceptar que la iniciativa popular catalana vía referéndum, la iniciativa de una fracción del pueblo español, pudiera abrir un auténtico proceso constituyente (STC 79/1994 y STC 103/2008)**

**Cuarto.- Inconstitucionalidad del Decreto 129/2014 por vulneración de los artículos 149.1.18 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. 13, 18, 23 y 92.3 de la CE**

Como se anunciaba al principio, la impugnación del Decreto 129/2014 se fundamenta también en la incompetencia del Presidente de la Generalitat para convocar una consulta que, bajo la apariencia de consulta no referendaria, constituye realmente un referéndum. El Gobierno se remite a los fundamentos expuestos en la impugnación de la Ley 10/2014, a lo que cabe añadir lo siguiente.

**1.- La consulta convocada es un referéndum porque supone el ejercicio de un derecho de participación política ex artículo 23 Constitución Española. El presidente de la Generalitat carece de competencia para convocar un referéndum sin la autorización del Gobierno de la Nación**

*En la STC 103/2008, de 11 de septiembre, Fundamento Jurídico Segundo, el Tribunal expresa que “el referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución. No es cauce para 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 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 (...)*.  
*Pues bien, la consulta objeto del Decreto, tanto por la enorme trascendencia de sus preguntas, de carácter puramente político y cuyo objeto es una cuestión esencial la independencia de Cataluña de España, como por trascender claramente del ámbito de las competencias autonómicas, no puede encajarse de ninguna manera, abstracción hecha de la Ley 14/2010, en la que dice apoyarse, en el ámbito del derecho a la participación ciudadana ordinaria o administrativa. El objeto de la consulta es una manifestación extraordinaria del derecho a la participación política del artículo 23 de la Constitución. Es una manifestación clara de democracia directa, por transferirse al pueblo catalán una función propia, en nuestro sistema de democracia representativa, de las representantes políticos.*

*En palabras del Tribunal en la mencionada sentencia 103/2008: “en tanto que instrumento de participación directa en los asuntos públicos, el referéndum es, junto con el instituto de la representación política, uno de los dos cauces de conformación y expresión de la voluntad general. Pero conviene destacar que se trata de un cauce especial o extraordinario, por oposición al ordinario o común de la representación política” (...) “En nuestro sistema de democracia representativa, en el que la voluntad soberana tiene su lugar natural y ordinario de expresión en las Cortes Generales (artículo 66.1 CE) y las voluntades autonómicas en los respectivos Parlamentos de las Comunidades Autónomas, los mecanismos de participación directa en los asuntos públicos quedan restringidos a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone (...) o aquellos que, también expresamente contemplados, supedita a la pertinente autorización del representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras”.*

Por ello, no cabe duda de que no se trata de una consulta popular habilitada por el artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sino de un verdadero referendo, cuya regulación y convocatoria corresponde exclusivamente al Estado en virtud de los artículos 23, 92 y 149.1.32<sup>a</sup> CE, respecto del que no cabe “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”.

A efectos puramente dialécticos, debe afirmarse que la consulta desborda ampliamente el ámbito subjetivo y objetivo de la Ley 10/2014, si no fuera porque la propia Ley, en los términos expuestos en el recurso de inconstitucionalidad es inconstitucional porque regula, bajo la apariencia de una consulta popular, una institución referendaria.



En consecuencia, los artículos 1, 2 y 3 del Decreto 129/2014 son inconstitucionales. El artículo 1 en la medida en que convoca una consulta de carácter referendario, sin tener el presidente de la Generalidad competencia para ello; los artículos 2 y 3, en cuanto su objeto constituye el propio de una consulta de carácter referendaria. Desde esta perspectiva, el inciso del artículo 2, “con la finalidad de que la Generalidad pueda ejercer con pleno conocimiento de causa la iniciativa legal, política o institucional que le corresponde”, confirma, aun más si cabe, que no se trata del ejercicio de un derecho de participación sin trascendencia política, sino todo lo contrario y que no es, como se define en la exposición de motivos de la Ley 10/2014, un “instrumento dirigido a conocer la posición u opiniones de la ciudadanía con relación a cualquier aspecto de la vida pública en el ámbito de Cataluña, y en el ámbito competencial de la Generalidad y las entidades locales”.

En efecto, como se expresar, el objeto de la consulta entra de lleno en el concepto de referendo, pues somete a decisión de una fracción del Pueblo Español la decisión sobre si una parte del Estado ha de separarse del resto.

Las preguntas no pueden ser más explícitas y más claras: El art. 3 pretende someter a consulta si esta fracción del Pueblo considera que una parte de España sea un Estado independiente.

Es evidente que se trata de una cuestión de especial trascendencia, nada menos que atinente a la fracción de los elementos esenciales del Estado: territorio, pueblo y organización.

En nada convalida la flagrante inconstitucionalidad del Decreto la mención del art. 2, que considera objeto de la consulta 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.



- a) El objeto de la consulta no es este; en todo caso conocer la opinión de los votantes sobre el futuro político de Cataluña sería la finalidad de la consulta, pero no el objeto. El objeto es el contenido de la pregunta sometida a consulta, que no es otro que preguntar sobre la independencia de Cataluña.
- b) Este indeterminado "objeto", que en puridad es finalidad incierta, diluye, indetermina y difumina el verdadero objeto, que es la cuestión sobre la independencia de Cataluña mediante una vacía invocación "a la iniciativa legal, política e institucional" de la Generalidad que, completada con la mención que el preámbulo del decreto hace a la reforma constitucional induce a distraer la atención sobre la real calificación jurídica de la consulta como referéndum. Lógicamente si este referéndum tuviera por objeto preguntar sobre la reforma constitucional, así lo harían su o sus preguntas. Pero no pregunta sobre la reforma, no invoca el art. 87 de la CE, en ningún lugar menciona el art. 168 de la CE: pregunta sobre la independencia de Cataluña. Todo ello sin perjuicio de los argumentos recogidos en el Fundamento de derecho preliminar y tercero de este escrito relativos al momento y procedimiento del referéndum de reforma constitucional
- c) Aun considerando a efectos dialécticos, y con la salvedad recogida anteriormente, que preguntara sobre la iniciativa autonómica de reforma constitucional, que su objeto fuera interrogar sobre si los ciudadanos de Cataluña quieren que el Parlamento inicie por los cauces constitucionales una iniciativa de modificación agravada de la Constitución, la solución competencial sería la misma. El objeto sería de especial trascendencia, y por tanto se trataría de un referéndum, y en consecuencia la Comunidad Autónoma sería incompetente para convocarlo. La Constitución ha querido que la forma normal de ejercicio de participación en asuntos públicos sea indirecta, mediante representación política; y reserva la directa para los casos y en la forma contenidos en el art. 92 y 149.1.32 de la CE. Por tanto, no ha de confundirse la finalidad con el objeto. La finalidad no ha de confundirse con el objeto: la lícita y



constitucional finalidad de incoación de un procedimiento de reforma constitucional no purifica el objeto de la consulta, que siempre que sea de especial trascendencia, sea preguntando como en este caso por la independencia de Cataluña, sea en caso hipotético preguntando por la conveniencia del inicio de un proceso de reforma constitucional, ha de ser sometido a consulta mediante referéndum. Y por supuesto que la CA ejercer su iniciativa de reforma constitucional, pero a través del cauce previsto por la CE: mediante su Parlamento, cauce indirecto y ordinario de manifestación de la voluntad popular.

## **2.- La consulta reúne las demás características definitorias del referendo según la jurisprudencia del Tribunal.**

**Según la STC 103/2008, el referendo, 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).**

*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”.*

Como ya se ha expuesto, **uno de los elementos caracterizadores del referéndum es la organización y utilización de una administración electoral** encargada de tramitar el procedimiento y que dota de garantía a su resultado. La exteriorización de la consulta a través de un procedimiento electoral es uno de los elementos básicos que según la doctrina constitucional (SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2, 31/2010, de 19 de julio, FJ 69) conforma, como **elemento esencial determinante** la celebración de un referéndum, y lo distingue de lo que en cambio sería una consulta no referendaria en sentido propio.

Según esta sentencia, el procedimiento electoral se compone de unas normas reguladoras que disciplinan o a la que se debe adecuar la celebración de la consulta, gestionada por una administración electoral; procedimiento basado en el censo; y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas.

En este sentido, vemos que el **artículo 5** del Decreto regula las *modalidades y períodos de votación*, en desarrollo de lo previsto en los artículos 23 a 29 de la Ley 10/2014; y el **artículo 6** de la misma disposición, contempla la *participación de las organizaciones sociales o profesionales interesadas*. A la vez, este artículo 6 hace referencia a la Comisión de Control como órgano autonómico de administración electoral, cuya composición y funciones se hallan reguladas por la Ley 10/2014.

En concreción de dichas previsiones, el **artículo 7** del Decreto establece unas *reglas específicas de la consulta*, que se incluyen como *anexo I* del propio Decreto de convocatoria.

Esas reglas reproducen y detallan la regulación ya contenida en la Ley 10/2014 en relación con aspectos tales como las reglas que disciplinan o a las que debe atenderse *la difusión institucional de la consulta, la campaña y debate público*, así como el régimen jurídico de la *utilización de los espacios públicos y espacios informativos en los medios de comunicación (artículos 1, 2, 3 de dicho anexo)*;



prevén también las *modalidades de votación*, con sus respectivas reglas de validez y funcionamiento: *presencial ordinaria, anticipada por depósito, y procedimiento específico para las personas con discapacidad visual (arts. 10 a 14 del anexo)*; establecen las sedes físicas de la *Comisión de Control y de las Comisiones de Seguimiento*, reproduciendo *algunas de sus funciones* establecidas por la Ley 10/2014 en *garantía material y jurídica* –como control de espacios, resolución de recursos, proclamación de resultados...-, de la celebración de la consulta así como determinando también los recursos humanos y materiales con que se proveerá a estas Comisiones; la *designación y constitución de las mesas de consulta y la designación de su miembros (arts. 4, 5, 6, 7 y 8 del anexo)*. Reglas que configuran y disciplinan, junto con las establecidas en los artículos siguientes (*organizaciones interesadas en tomar parte en el proceso de consulta, coordinación de la gestión por los ayuntamientos, y desarrollo material: urnas y cabinas, documentación de la consulta, intervenciones de la autoridad, actividad de los entes públicos, recuentos, alegaciones y recursos y proclamación y publicación de resultados: arts. 15 a 26 del apartado 1 del anexo*), y con mayor especificación de lo ya previsto, en los artículos de **los apartados 1.1, 1.2 y 1.3**), **un auténtico procedimiento electoral** en desarrollo del ya configurado por la Ley 10/2014, de 19 de septiembre.

**En concreto, es significativo que por lo que se refiere a la votación el Decreto incluye en su anexo una amplia regulación en desarrollo de las previsiones normativas que ya la Ley 10/2014, establece en los arts. 23 a 29.**

Ello revela, por un lado, el trasfondo de un proceso refrendario sobre potenciales decisiones de trascendencia política, pues la consulta puede versar así sobre cuestiones en las que subyace una auténtica controversia política, y por lo tanto ahí el Decreto vulnera la competencia exclusiva del Estado reconocida por la Constitución (arts. 92 y 149.1.32<sup>a</sup>) y por el mismo Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 122) para llevar a cabo tanto la determinación de unas reglas de funcionamiento, como la competencia para la convocatoria misma de las consultas populares de naturaleza refrendaria.



Incide el Decreto indebidamente también en la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, atribuida por el **art. 149.1.18ª de la CE**, pues no puede entenderse como simple *especialidad derivada de la organización propia de las Comunidades Autónomas*, el dotar a la celebración de la consulta de unas reglas de funcionamiento de una estructura administrativa electoral propia y diferenciada; ignora el título competencial del Estado otorgado por la Constitución y el Estatuto tanto en materia de regulación como de convocatoria de referendos consultivos, al prever y desarrollar el régimen jurídico de funcionamiento de unos órganos y de un sistema electoral propio, de una estructura administrativa electoral propia de la Comunidad Autónoma, que ya había sido creada indebidamente, sin título para ello, por la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, esto es, que ha sido creada al margen y de modo paralelo a la Administración electoral general establecida y regulada mediante Ley Orgánica.

**La existencia de una Administración electoral diferenciada** es uno de los elementos básicos que según la doctrina constitucional de lo que sería una consulta no referendaria en sentido propio. Y este elemento es el que se advierte en la regulación que establecen estos artículos del Decreto impugnados y el anexo citado, en cuanto presupone y **detalla las competencias específicas** de los órganos creados por la Ley 10/2014 y de su composición.

Por otra parte, el **artículo 4** del Decreto establece las *personas que están llamadas a participar en la consulta*, reproduciendo el contenido del apartado 1 del artículo 5 de la Ley 10/2014, con referencia explícita también al funcionamiento del *Registro de participación* creado por el art. 6 de la misma Ley.

Ese registro de participación, como instrumento que garantiza el funcionamiento de la administración electoral propia, se configura como un registro permanente y no meramente ocasional para la celebración de las posibles consultas. Su formación y eficacia acreditativa pública se desarrolla en el art. 9 del anexo 1 del Decreto ahora objeto de impugnación.



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 aunque en este tipo de consultas no se utiliza el soporte de la Administración Electoral general, la creación de una estructura administrativa propia hace que tenga una constitución y funciones muy similares a aquella. Y dicha estructura tiene como **elemento auxiliar imprescindible** el denominado *Registro de Participación de Consultas Populares No Refrendarias*, 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. Lo que supone la inconstitucionalidad de ese art. 4 del Decreto y 9 del anexo.

A mayor abundamiento, cabe decir que el art. 2 de la LOREG determina que *“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 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: que *“El censo electoral contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitivamente 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).

Así, el artículo 4 efectúa **una llamada al cuerpo electoral**. En este sentido, 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 por tanto con el conjunto de ciudadanos llamados a participar en la elección de los representantes políticos a través de los que se ejercerá el poder soberano o a participar directamente en los asuntos públicos mediante la institución del referéndum.

El Tribunal se refiere al procedimiento electoral, como manifestación o forma de llamamiento al cuerpo electoral para, mediante una concatenación de trámites y actos y la intervención de una organización administrativa o administración electoral que dota de garantías al procedimiento, derivar o finalizar 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*”

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 el art. 11.1 de la LO 2/1980, de 18 de enero (LOMR), que opta por remitirse a la LOREG estableciendo



que *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. 4** del Decreto de convocatoria, ahora impugnado, y su detalle en el **art. 9 del anexo 1** vulneran, por consiguiente la competencia del Estado para la configuración del censo electoral, al **crear un registro de participación paralelo al censo electoral**, admitiendo además u otorgando el derecho de participación en un proceso electoral a categorías de personas (menores mayores de dieciséis años y extranjeros) que no coincide con las previsiones de la LOREG, para lo cual la Administración autonómica carece de competencia.

La previsión de un registro de participación a modo de censo electoral, aun supone además la infracción del art. 18 de la CE, que garantiza la protección de la intimidad personal, y por tanto los datos personales. La posible **ampliación de la utilización de otros datos contenidos en otros registro públicos, a fines electorales, sin consentimiento de los interesados**, es contrario al régimen establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, al vulnerar el 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 subjetivo a la protección de datos. 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 el Texto Refundido de la Ley de bases de Régimen Local (LBRL, arts. 15 y siguientes), como norma básica estatal en ejecución del título atribuido al Estado por el art. 149.1.18ª de la CE, ya que 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 de la Ley 10/2014, a todas aquellas personas con derecho a participar en una consulta, de acuerdo con la ley. El artículo 4 del Decreto 129/2014, que lo desarrolla y el art. 9 del anexo, inciden en inconstitucionalidad por esta razón.*

Además, 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.

Por todo ello podemos concluir que el Decreto 129/2014 al contener la convocatoria de un referéndum infringe manifiestamente los artículos 149.1.apartados 18 y 32, los artículos 13, 18, 23 y 92 CE.

El Decreto 129/2014 incurre, por tanto, en los mismos vicios de inconstitucionalidad que la Ley a cuyo amparo se dicta, Ley 10/2014. En este sentido el Decreto 129/2014 realiza en su articulado y anexos una regulación completa, exhaustiva y cerrada de un referéndum (llamada al cuerpo electoral, regulación de un procedimiento electoral, de una administración electoral y de un sistema de garantías) para el cual carece manifiestamente de competencias la Generalitat de Cataluña.

En su virtud, al Tribunal en Pleno (art. 2.1.f] LOTC)

**SUPLICA** que, con admisión de este escrito, documentos que lo acompañan y copias de todo, tenga por formulada la presente impugnación en nombre del Gobierno; la admita y, previos los trámites legales, dicte en su día sentencia por la que este Tribunal **DECLARE INCONSTITUCIONAL Y NULO** el Decreto 129/2014 de 27 de septiembre del Presidente de la Generalitat de Cataluña de convocatoria de una consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña así como sus anexos.



**OTROSÍ 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 77 LOTC, y así al Tribunal en Pleno

**SUPLICA** que se declare suspendida la disposición impugnada que se menciona en la anterior súplica principal así como sus anexos y las restantes actuaciones de preparación, realizadas o procedentes, para la convocatoria de dicha consulta, así como de cualquier actuación vinculada a la referida consulta desde la fecha de la interposición de esta impugnación, comunicándolo así al Presidente de la Generalitat de Cataluña como “órgano autonómico correspondiente” en tanto que autor del acto que es objeto de este proceso constitucional (art. 64.1 LOTC en relación con el primer inciso del art. 77 LOTC) y ordenando publicar la suspensión en los periódicos oficiales autonómico y estatal para que alcance conocimiento y eficacia general respecto a cualesquiera terceros (art. 64.4 LOTC en relación con el primer inciso del art. 77 LOTC).

Es justicia.

Madrid, a 29 de septiembre de 2014

LA ABOGADO GENERAL DEL ESTADO

Fdo.: Marta Silva de Lapuerta

Fdo.: Francisco Sanz Gandasegui

Fdo.: José Luis Viada Rubio

Fdo.: Juan José Zabala Guadalupe

Fdo.: Alfonso Ramos