

## CATALONIA BACKGROUND INFORMATION [ SÈRIE – E / 2013 / 2.2 / CA ]

Data: 15/05/2013

### **PROCEDIMENTS LEGALS PER A UNA CONSULTA CIUTADANA SOBRE EL FUTUR POLÍTC DE CATALUNYA**

#### Resum executiu

---

- Hi ha diversos procediments possibles per convocar una consulta sobre el futur polític de Catalunya: alguns requereixen de la intervenció de l'Estat (regulant i convocant un referèndum, autoritzant la Generalitat la seva convocatòria en el marc de la Llei 4/2010 del Parlament de Catalunya, transferint-li les funcions de regulació i convocatòria del referèndum, reformant la Constitució per incloure-hi la possibilitat de convocar referèndums autonòmics), mentre que l'aprovació pel Parlament de Catalunya d'una llei de consultes no referendàries permetria a la Generalitat convocar la consulta sense intervenció estatal.
- Un element comú a tots aquests procediments és que caldrà dialogar i negociar amb l'Estat fins allà on sigui possible, per intentar arribar a acords previs a la celebració de la consulta, i també en relació amb el posterior reconeixement i implementació dels seus resultats.
- Seria convenient escollir la via o les vies per convocar la consulta que previsiblement suscitin menys problemes de constitucionalitat a l'Estat. Es tracta d'assegurar al màxim que l'Estat no podrà presentar motius d'inconstitucionalitat consistents ja que les possibles accions jurídiques contra la consulta podrien retardar extraordinàriament tot el procés.
- La via de la negociació també reforçarà la constatació que el rebuig a la consulta per part de l'Estat espanyol respon a motius polítics i no jurídics. Aquest és un fet cabdal a l'hora de justificar, internament i davant de la comunitat internacional, que el tancament de les vies legals internes de consulta hauria obligat a obrir altres vies alternatives (consultes "no oficials" o eleccions plebiscitàries).

## Desenvolupament

---

### 1. TIPUS DE PROCEDIMENTS

Segons els principis democràtics i de l'Estat de Dret, hi ha com a mínim cinc procediments que podrien ser emprats, amb tota legitimitat jurídica, per efectuar una consulta als ciutadans de Catalunya sobre el futur polític del país:

- a) Consulta popular referendària, regulada a la Llei 4/2010 del Parlament de Catalunya, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum.
- b) Referèndums regulats i autoritzats per l'Estat: els previstos a l'article 92.1 de la Constitució (CE) i la Llei Orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre regulació de les diferents modalitats de referèndum (LORMR), i els que es podrien crear mitjançant una llei orgànica *ad hoc*.
- c) Transferència o delegació de funcions de l'Estat en matèria de referèndums, d'acord amb l'article 150.2 CE.
- d) Reforma de la Constitució per tal d'incorporar-hi de manera expressa un referèndum d'àmbit autonòmic.
- e) Aprovació, pel Parlament de Catalunya, d'una llei de consultes no referendàries, a l'empara de l'article 122 de l'Estatut d'Autonomia.

### 2. TRETES ESSENCIALS DE CADASCUN DELS PROCEDIMENTS

- a) **Consulta popular referendària, regulada a la Llei 4/2010 del Parlament de Catalunya, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum.**

La regulació de la Llei 4/2010, de 17 de març, està plenament vigent i conserva la seva força obligacional respecte de tots els poders públics i els ciutadans en general. Si bé el president del Govern espanyol va recórrer la llei davant del Tribunal Constitucional, aquest va aixecar-ne la suspensió.

Aquest és el procediment que la Generalitat, en el seu moment, va considerar idoni per sotmetre a referèndum dels ciutadans de Catalunya les qüestions polítiques d'especial transcendència. Des del punt de vista de l'eficàcia pràctica, aquesta via és amb tota probabilitat una de les que permetria una convocatòria més ràpida de la consulta, ja que en la seva tramitació no hi intervindria formalment l'Estat, malgrat que li correspondria autoritzar-la.

Ara bé, si tenim en compte els avantatges i els inconvenients d'aquest procediment, no es pot menystenir la possibilitat que l'Estat, que ha recorregut la llei, no autoritzi la convocatòria del referèndum. Per fer-ho, amb tota seguretat argumentarà la manca de competència de la Generalitat per convocar

un referèndum d'aquesta mena: hi ha molt bons arguments jurídics per rebatre aquesta argumentació, però cal tenir present la possibilitat d'impugnació estatal.

**b) Referèndums regulats i autoritzats per l'Estat: els previstos a l'article 92.1 CE i la LORMR, i els que es podrien crear mitjançant una llei orgànica *ad hoc*.**

Aquesta segona via es fonamenta en l'anàlisi de l'article 92.1 CE que permet arribar a la conclusió que aquest precepte constitucional empara la convocatòria de referèndums d'àmbit territorial exclusivament autonòmic.

La modalitat de referèndum de l'article 92.1 CE es pot aplicar directament sense cap altre preàmbul. Per activar aquesta via només caldria que la Generalitat es dirigís a l'Estat per tal que el Govern espanyol sol·licités al Congrés dels Diputats l'autorització per convocar la consulta. En aquesta sol·licitud, el Govern espanyol exposaria "els termes exactes en què ha de formular-se la consulta" (art. 6 LORMR).

Tot i que jurídicament no és necessari, si es volgués preveure expressament l'existència de referèndums d'àmbit autonòmic o si es volgués regular amb caràcter general algunes de les condicions en les quals s'hauria de celebrar el referèndum per conèixer l'opinió dels catalans sobre el seu futur, es podria instar la modificació de la LORMR o aprovar una Llei orgànica en la qual, possiblement, el legislador estatal hauria d'incorporar alguns articles amb rang de llei ordinària.

**c) Transferència o delegació de funcions de l'Estat en matèria de referèndums, d'acord amb l'article 150.2 CE.**

La Generalitat també podria convocar un referèndum d'àmbit autonòmic en el supòsit que l'Estat, prèvia sol·licitud de la Generalitat i a través d'una llei orgànica, li delegués o transferís aquesta facultat que s'ha considerat inclosa a la competència de l'article 149.1.32 CE. En aquest cas, la transferència o delegació podria ser *ad casum*, és a dir, únicament per convocar -i si escau regular parcialment- la consulta, no amb caràcter general.

Aquesta és una via que té aspectes positius des del punt de vista, per exemple, de la relativa facilitat i rapidesa de tramitació, així com de la claredat i publicitat tant d'aquesta tramitació com del seu resultat.

Si la Generalitat optés per utilitzar aquesta via conjuntament amb d'altres caldria tenir present que aquesta lògicament ha de precedir en el temps a les propostes de convocatòria de referèndums, ja que si l'Estat ha denegat aquestes convocatòries no és coherent sol·licitar-li que delegui el que no ha volgut fer per ell mateix. En canvi, sí que resulta coherent, sol·licitar que faci per sí mateix allò que no ha volgut delegar.

**d) Reforma de la Constitució per tal d'incorporar-hi de manera expressa un referèndum d'àmbit autonòmic.**

Una quarta via és la de la reforma de la Constitució per incorporar-hi de manera explícita el referèndum d'àmbit autonòmic. De totes maneres, després de la reforma, caldria instar encara l'aplicació del nou article 92.1 CE, així que el procés negociador es perllongaria encara més.

La via de proposar una reforma de la Constitució té l'avantatge de no tenir límits constitucionals i, en conseqüència, d'evidenciar que qualsevol rebuig de la proposta, respon exclusivament a motius polítics.

Des de la perspectiva procedimental, cal assenyalar que, d'acord amb l'article 166 CE, el Parlament de Catalunya podria instar la reforma constitucional per les vies previstes a l'article 87 CE (instant la presentació del projecte de reforma al Govern estatal o presentant una proposició de reforma al Congrés).

La via de la reforma constitucional es pot emprar com a via "subsidiària", un cop que s'hagi constatat el fracàs d'altres alternatives, o bé com a via "autònoma", al marge d'aquest fracàs. Fins i tot, es podria emprar com a primera opció per deixar clar d'entrada si l'Estat té o no voluntat política de cercar algun procediment a través del qual els ciutadans de Catalunya puguin expressar la seva opinió sobre llur futur polític col·lectiu.

### **e) Aprovació, pel Parlament de Catalunya, d'una llei de consultes no referendàries, a l'empara de l'article 122 de l'Estatut d'Autonomia.**

L'opció de la consulta popular no referendària organitzada per la Generalitat i articulada a partir del projecte de llei que està en tramitació en el Parlament té l'avantatge de tractar-se d'un procediment que es pot aplicar en un temps relativament breu i que la decisió sobre la seva convocatòria i els termes d'aquesta depenen de la Generalitat, i no requereixen del Govern de l'Estat o de les Corts Generals una activitat de convocatòria o autorització de la consulta, que podrien considerar políticament costosa. L'únic que exigeix de l'Estat és que no recorri la llei ni la consulta.

Per tal que la vinculatorietat política i la capacitat de persuasió dels resultats de la consulta no referendària siguin equiparables a les dels referèndums caldria que la regulació de la futura llei de consultes, a l'hora de determinar les persones que poden participar en la consulta i d'establir les garanties de transparència i seguretat que han de regir la seva realització, ho fes de manera sensiblement similar a la regulació de les consultes referendàries, sense convertir les consultes en referèndums encoberts.

## **3. CONSIDERACIONS FINALS**

Els cinc procediments assenyalats permeten convocar, amb tota legitimitat jurídica, una consulta popular d'àmbit autonòmic sobre el futur col·lectiu dels ciutadans de Catalunya. Un element comú a tots aquests procediments és que caldrà dialogar i negociar amb l'Estat fins allà on sigui possible. Caldrà

esmerçar tots els esforços per intentar arribar a acords previs a la celebració de la consulta, i també en relació amb la posterior implementació dels seus resultats. Caldrà fer-ho de la manera més pública i formalitzada possible per tal de deixar constància “fefaent” d’aquesta voluntat negociadora i, si escau, dels motius adduïts per l’Estat en cas d’hipotètics rebutjos.

Entre els criteris que la Generalitat ha de tenir en compte a l’hora d’escollir la via o les vies per convocar la consulta, destaca el de propiciar els procediments que previsiblement suscitin menys problemes de constitucionalitat a l’Estat. Es tracta d’assegurar al màxim que l’Estat no podrà oposar a la proposta motius d’inconstitucionalitat consistents de manera que, d’una banda, se li presentin més dificultats a l’hora d’intentar accions jurídiques contra la consulta, que podrien retardar extraordinàriament tot el procés, i, d’altra banda, que es faci palès que els motius reals de l’hipotètic rebuig no són jurídics sinó polítics: de manca de voluntat política de permetre la consulta.

La constatació que el refús de la proposta respon a motius polítics i no jurídics és una dada cabdal a l’hora de justificar, internament i davant de la comunitat internacional, el tancament de les vies legals internes de consulta i l’obertura de vies alternatives -consultes “no oficials”, eleccions plebiscitàries...- la implementació dels resultats de les quals podria donar lloc, entre d’altres, a declaracions unilaterals del Parlament.

**Institut d’Estudis Autònoms - DIPLOCAT**