

**INFORME RELATIU A LA SOL·LICITUD S'ADMISSIÓ A TRÀMIT DE LA
“PROPOSICIÓ DE LLEI D'INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR DE
CONVOCATÒRIA I REGULACIÓ DE CONSULTA POPULAR NO
REFERENDÀRIA PER COPSAR L'OPINIÓ SOBRE LA
INDEPENDÈNCIA DE LA NACIÓ CATALANA”**

ANTECEDENTS:

En data 5 de juliol de 2010 ha tingut entrada al Registre de la Secretaria General del Parlament amb núm. de registre 73061 i núm. d'expedient 202-00091/08, una proposició de llei d'iniciativa legislativa popular presentada per la Comissió promotora a l'empara de la llei 1/2006 de 16 de febrer.

FONAMENTS JURÍDICS:

Primer.- D'acord amb l'article 6 de la llei 1/2006, l'admissió a tràmit de les iniciatives legislatives populars correspon a la Mesa, a la vista de la documentació presentada.

Segon.- Les causes d'inadmissibilitat són taxades i apareixen enumerades en l'apartat 2 de l'article 6 de la llei:

- a) Que tingui per objecte alguna matèria sobre la qual la Generalitat no té atribuïda la competència.
- b) Que la proposició de llei i la documentació presentades no compleixin algun dels requisits que estableix l'article 5.1.
- c) Que reproduïxi una altra iniciativa legislativa popular de contingut igual o substancialment equivalent presentada durant la mateixa legislatura.
- d) Que faci referència a una matèria exclosa d'acord amb l'article 1.

Examinada la documentació presentada resulta evident que la sol·licitud no incorre en la causa d'inadmissió recollida a la lletra b), de caràcter bàsicament formal.

En canvi, hi ha indicis de la possible concurrència de la resta de causes d'inadmissió en el present cas, per la qual cosa cal fer una anàlisi més acurada al respecte.

La primera causa d'inadmissió recollida a l'article 6.2 a) és la de que la proposició de llei presentada "tingui per objecte alguna matèria sobre la qual la Generalitat no té atribuïda la competència". Per tant, cal contrastar l'objecte de la proposició amb l'àmbit competencial de la Generalitat, que és el determinat per l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), i dins d'aquest, el que resulta atribuït pels articles 116 a 173, ambdós inclosos, i que són els que abasta el Capítol II del Títol IV de l'EAC, sota el títol "Les matèries de les competències". L'ús del terme "matèries" en l'article 6.2.a) és clarament indicatiu que aquest ha d'ésser el criteri a utilitzar per valorar si la proposició de llei pretén una regulació ajustada al marc competencial, com no pot deixar de ser-ho d'altra banda.

Si examinem el capítol estatutari referit, només trobem una matèria que pugui coincidir, en certa manera, amb l'objecte de la proposició, i és la que atribueix l'article 122 EAC, relativa a les "consultes populars", respecte de la qual ja s'ha exercit la potestat legislativa ben recentment, per mitjà de la llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, a la qual, per cert, cap referència es conté en la proposició presentada malgrat que aquesta conté una regulació detallada del procediment, garanties, etc. de la consulta que es pretén.

Ara bé, la proposició presentada no pretén regular les consultes populars genèricament considerades, competència de la Generalitat, com hem vist, sinó que en realitat pretén convocar una consulta concreta i determinada, establint el règim jurídic d'aquesta. L'objecte de la proposició no és l'exercici de la potestat legislativa en una de les competències autonòmiques, sinó un altre, i per tant, s'incorre en la causa d'inadmissió establerta en l'article 6.2 a) de la llei 1/2006. Cal afegir, en suport d'aquesta interpretació, que així ho ha entès el Consell de Garanties Estatutàries en el seu Dictamen 15/2010, de 6 de juliol, tot i referint-se a una consulta popular que conté la mateixa formulació, pràcticament, que la que ara es pretén, doctrina que resulta perfectament aplicable al cas present:

"No obstant això, en l'àmbit de les consultes populars per via de referèndum d'iniciativa popular, uns determinats promotors d'una iniciativa no poden forçar el Parlament a fer ús de les seves prerrogatives (tot i que el referèndum formalment sigui de caràcter consultiu, art. 12 LCR) i, per tant, **l'activitat dels promotors s'ha de cenyir a l'àmbit estricte de les competències de la Generalitat, que, amb caràcter general,**

s'estableixen en el precitat títol IV de l'Estatut (especialment, de l'art. 116 al 173 EAC, ambdós inclosos).”

L'àmbit material de les competències de la Generalitat delimita el possible exercici tant de les consultes populars com de les iniciatives legislatives populars, ja que les respectives legislacions imposen aquest condicionament en termes similars. Això significa que l'objecte de la iniciativa només pot enquadrar-se dins de l'àmbit de les competències autonòmiques. En el cas de les iniciatives legislatives populars al considerar que la limitació és més clara que en el cas de les consultes, perquè l'article 1 de la Llei 1/2006 posa de manifest de manera clara que per aquesta via no es poden impulsar lleis que tampoc podria aprovar el Parlament a partir de les altres classes d'iniciativa.

Qüestió diferent, afegeix el dictamen 15/2010, és la del reconeixement d'iniciativa de reforma constitucional (és a dir, per tant, matèria de competència estatal) al Parlament de Catalunya, a partir de l'article 166 CE i per ell, el 87.2 CE, la qual pot abastar el dret d'una nacionalitat a separar-se de l'Estat espanyol, ja que com ha reconegut el mateix Tribunal Constitucional, no hi ha límits materials a la reforma o revisió constitucionals (STC 48/2003, de 12 de març, FJ 7).

El dictamen 15/2010 també recorda que aquesta capacitat del Parlament de Catalunya per exercir la iniciativa per a la revisió constitucional, és lliure i incondicionada i no pot ésser forçada des de l'exterior a la institució. En definitiva, del dictamen es desprèn que no poden confondre's procediments, perquè cadascun té la seva raó d'ésser: la reforma constitucional, proposada pel Parlament arran d'una decisió pròpia (procediment en el que no es pot

inserir per cap via la iniciativa popular) i l'exercici de la potestat legislativa per regular una matèria en la que es té competència, que pot originar-se en una iniciativa popular.

La jurisprudència constitucional també es pot adduir en favor del criteri d'inadmissió de la proposició que examinem, per un doble ordre de motius, competencials i de fons.

Concretament, la Sentència 103/2008, d'11 de setembre, que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel President del Govern de l'Estat contra la llei basca 9/2008, de 27 de juny, de convocatòria i regulació d'una consulta popular a l'objecte de recaptar l'opinió ciutadana a la Comunitat Autònoma del País Basc sobre "l'obertura d'un procés de negociació per assolir la pau i la normalització política". El Tribunal declarà la inconstitucionalitat de la llei per diverses raons que poden resultar aplicables sense esforç al cas present, tot i que els promotors han intentat eludir formalment i aparentment, els obstacles jurídics que se'n deriven per a l'admissió de la seva proposició, intent, però, que no pot evitar que rere les aparences s'incorri en els defectes d'ordre jurídic que determinaran la inadmissió.

El Tribunal rebutjarà la llei de convocatòria de la consulta basca en considerar:

- a) Que es tracta d'un referèndum, malgrat s'eludeixi aquest terme i es declari el seu caràcter no vinculant, i com a tal referèndum requereix la prèvia autorització del Congrés dels Diputats, omesa en el procediment previst en la llei basca, que "sustituye la autorización del Estado por la

dispensada inmediata y exclusivamente por el Parlamento autonómico....” (FJ 30) (raons competencials, segons el mateix Tribunal).

- b) “Que plantea una cuestión que afecta al orden constituido y también al fundamento mismo del orden constitucional...”. “El procedimiento que se quiere abrir,, 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 la revisión formal de la Constitución por la vía del art. 168 CE,...”. “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. Es un asunto reservado en su tratamiento institucional al procedimiento del art. 168 CE. La 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,...”. (FJ 4)

És a dir, el Tribunal considerarà que encara que la consulta es caracteritzi com a no vinculant i al marge o sense connexió amb cap procediment de revisió constitucional (i la pregunta que es pretenia sotmetre a consulta era molt més oberta i indeterminada que la que ara es pretén a través de la proposició presentada), pel seu contingut és pròpia d'un procediment de revisió

constitucional i ha de plantejar-se en el marc d'aquest, per la qual cosa no és constitucional. El Tribunal segueix, a aquest respecte, la línia que sostenia en la STC 76/1994, de 14 de març, en entendre que per mitjà de la iniciativa legislativa popular no es podia "iniciar" o provocar el procediment de reforma constitucional reservat exclusivament als subjectes enumerats en l'article 87.2 CE, entre els que s'inclou el parlament autonòmic (vid. FJ 5è).

Els arguments utilitzats per la jurisprudència constitucional són suficients per a justificar la inadmissió de la proposició de llei ara analitzada. Amb tot, cal tornar a analitzar, amb més detall, les raons d'ordre competencial invocades pel Tribunal Constitucional per valorar la seva aplicació al present cas, ja que els promotors proposen una regulació que aparentment podria eludir aquest impediment.

La Sentència 103/2008/ admet la possibilitat de consultes populars no referendàries (qualificatiu que utilitza la proposició de llei examinada), les quals estarien excloses de l'aplicació de l'article 92 CE. Ara bé, per qualificar a una consulta com a no referendària cal tenir en compte les seves característiques, no la denominació que li donen el seus autors ("...resulta clave en este caso,..., el análisis de lo que constitucionalmente deba ser considerado como referéndum, y después, en un plano más concreto decidir si lo que la ley impugnada califica como consulta, (...), constiuye, en realidad un auténtico referéndum aunque se eluda tal denominación..." (FJ 2).

Què és el que caracteritza a un referèndum, amb independència de la seva denominació?

Pel Tribunal “el referéndum es, por tanto, una especie de género «consulta popular» con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo..., sino aquella consulta cuyo objeto se refiere al parecer del cuerpo electoral (...), 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 artículo 23 (...). Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica “por vía de referéndum”..., 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” (FJ. 2).

Dos tipus de característiques concorren en el referèndum, per tant.

D'un costat, una de caràcter material, la matèria sobre la que es consulta, que ha d'ésser un “assumpte públic” que ha d'ésser gestionat mitjançant la representació política o directament pels ciutadans. No hi ha dubte que la qüestió que es planteja a la consulta popular que es pretén convocar té aquesta naturalesa.

D'altre costat, el referèndum té unes característiques procedimentals. Els promotors de la proposició de llei examinada, atès que la jurisprudència constitucional fa aquesta caracterització processal del referèndum, neguen que hi concorrin en el present cas, però es tracta d'una negació discutible, perquè les característiques s'eludeixen només formalment.

D'una banda, es nega que la consulta proposada sigui del cos electoral, ja que la participació s'estén més enllà d'aquest, en comprendre als majors de 16 anys (el cens electoral inclou només als majors de 18 anys) i als estrangers. Es produeix una ampliació dels "participants" en relació al cos electoral, però en qualsevol cas s'inclou a aquest i el cens de participants (disposició addicional b)) es forma de manera similar al cens electoral. Cal considerar, així, que es tracta d'una duplicació, ampliada del cens.

S'evita també el control i supervisió de la consulta per l'administració electoral ordinària, però es construeix una administració anàloga, encara que sense participació judicial ni garantia d'independència de l'administració.

S'articula un sistema de garanties, finalment, per assegurar el respecte als drets dels participants, que estableix la revisió dels actes administratius adoptats per les administracions públiques per la jurisdicció contenciosa administrativa i dels actes de l'administració electoral mitjançant el recurs contenciós electoral regulat per la legislació electoral, la qual cosa posa de manifest clarament que es coincideix amb una de les característiques pròpies dels referèndums segons la jurisprudència constitucional. Finalment, la proposició presentada coincideix amb la regulació dels referèndums a la Llei 4/2010 quan estableix l'aplicació subsidiària de la llei electoral (que s'especifica que és l'estatal llei orgànica de règim electoral general), remissió a la legislació electoral que també fa la Llei orgànica 21/1980, sobre regulació de les diferents modalitats de referèndum al seu article 11.

Com a conclusió, cal entendre que la consulta proposada, malgrat la seva denominació, té, en els seus aspectes substancials, les característiques d'un referèndum, per la qual cosa, i atesa la jurisprudència constitucional, no seria admissible en contradir l'article 92 CE en tant que prescindeix de l'autorització del Congrés dels Diputats.

Les raons exposades són suficients per justificar la inadmissió de la proposició, sens perjudici que també es podria considerar inadmissible per aplicació de la causa establerta a la lletra c) de l'apartat 2 de l'article 6, en entendre que la proposició presentada, malgrat les afirmacions dels proponents, té un contingut "substancialment equivalent" a les iniciatives rebutjades per la Mesa, en dates 6 de maig de 2009 i 14 de desembre de 2009, encara que hi hagi diferències en la regulació proposada, però que no afecten l'objecte principal, si es considera que la caracterització pretesa de la consulta no desvirtua el seu caràcter referendari.

Palau del Parlament, 12 de juliol de 2010

Xavier Muro i Bas

Lletrat Parlament de Catalunya