

BUTLLETÍ OFICIAL

DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

X legislatura
Quart període



Número 373
23 de juliol de 2014

SUMARI

3. TRAMITACIONS EN CURS

3.01. Projectes i proposicions de llei i altres propostes de norma

3.01.02. Proposicions de llei

——— Proposició de llei de consultes populars no referendàries i participació ciutadana

Tram. 202-00029/10

Sol·licituds de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries p. 3

4. INFORMACIÓ

4.67. Comunicacions dels grups parlamentaris i dels diputats

——— Sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries

Presentació p. 3

——— Sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries

Presentació p. 10

NOTES

Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.

Els documents publicats en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) són una reproducció fidel dels documents originals entrats al Registre.

La numeració del BOPC no està necessàriament vinculada a una sola data.

ISSN: 0213-7798 · Dipòsit legal: B-20.066-1980 · Imprès al Parlament

www.parlament.cat

3. TRAMITACIONS EN CURS

3.01. PROJECTES I PROPOSICIONS DE LLEI
I ALTRES PROPOSTES DE NORMA

3.01.02. PROPOSICIONS DE LLEI

**Proposició de llei de consultes populars no
referendàries i participació ciutadana**

Tram. 202-00029/10

Sol·licituds de dictamen al Consell de Garanties
Estatutàries

Presentació: Grup Parlamentari Socialista (reg. 75084).

Presentació: Grup Parlamentari del Partit Popular de
Catalunya (reg. 75091).Admissió a tràmit: Presidència del Parlament,
23.07.2014.

4. INFORMACIÓ

4.67. COMUNICACIONS DELS GRUPS
PARLAMENTARIS I DELS DIPUTATS

**Sol·licitud de dictamen al Consell de Garan-
ties Estatutàries**

Presentació

Reg. 75084

A LA MESA DEL PARLAMENT

Els diputats sotasignats, integrants del Grup Parlamentari Socialista, d'acord amb el que estableixen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, del 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, demanen dictamen del Consell de Garanties Estatutàries sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de la Proposició de llei de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana (tram. 202-00029/10), i d'una manera especial dels preceptes següents:

a) Article 1 que regula l'objecte i l'àmbit d'aplicació, per possible vulneració dels articles 29.6 i 122 de l'EAC i els articles 9.3, 92 i 149.1.32 de la Constitució.

b) Article 3 que determina el concepte i modalitats de les consultes populars no referendàries en relació amb l'article 5 que estipula les persones legitimades per participar-hi, per possible vulneració dels articles 29.6 i 122 de l'EAC i els articles 9.3, 92 i 149.1.32 de la Constitució.

c) Article 6, que crea el Registre de participació en consultes populars no referendàries, per possible vulneració article 31 EAC i de l'article 18 de la Constitució.

d) Article 11, que acorda l'objecte de les consultes populars no referendàries, especialment en el seu apartat tercer per possible vulneració de l'article 4 i 29.1 de l'EAC i dels articles 9.2, 9.3, 14 i 23 de la Constitució

e) Article 12 i Article 32.2, que fan referència al contingut del decret de convocatòria de les consultes populars no referendàries i el contingut de la sol·licitud d'una consulta popular no referendària d'iniciativa ciutadana, respectivament, per possible vulneració dels articles 29.6 i 122 de l'EAC i els articles 9.3 i 149.1.32 de la Constitució.

f) Article 25, especialment pel que fa referència a la possibilitat de votació anticipada per dipòsit, per possible vulneració del Principi de seguretat jurídic de l'article 9.3 de la Constitució.

g) Article 36.4, especialment pel fet que els fedataris especials que autentifiquin les signatures poden tenir més de setze anys, per possible vulneració de l'article 9.3 en relació al principi de seguretat jurídica i l'article 12 de la Constitució.

h) Article 38, amb relació a l'acceptació o denegació de la sol·licitud de convocatòria, per possible vulneració dels articles 29.6 i 122 de l'EAC i els articles 9.3, en relació al principi de seguretat jurídica i 149.1.32 de la Constitució.

i) Article 44 respecte a la iniciativa popular, possible vulneració dels articles 84 i 86 EAC, i dels articles 9.3, 137 i 140 de la Constitució.

j) Contingut de la doble pregunta acordada en data 12 de desembre de 2013 pels grups parlamentaris de CiU, ERC, ICV-EUiA i CUP, possible vulneració dels articles 29.6 i 122 EAC, i dels articles 1.2, 2, 9.1, 92.1 i 168 de la Constitució.

FONAMENTS JURÍDICS

I. CONSIDERACIONS GENERALS RESPECTE A LA PROPOSICIÓ DE LLEI DE CONSULTES POPULARS NO REFERENDÀRIES I ALTRES FORMES DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

La Proposició de Llei de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana es presenta, en la seva exposició de motius, com a desplegament de les previsions estatutàries contingudes en l'article 122 EAC, amb relació també al que preveu l'article 29.6 EAC respecte al dret que assisteix a la ciutadania a promoure la convocatòria de consultes populars per la Generalitat o els ajuntaments, en la forma i condicions que les lleis estableixin.

L'article 122 EAC, en atribuir competència exclusiva a la Generalitat per l'establiment del règim jurídic, les modalitats, el procediment, l'acompliment i la convocatòria per la mateixa Generalitat o pels ens locals, en l'àmbit de llurs competències, d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular, fa una expressa excepció pel que fa a allò previst a l'article 149.1.32 CE, és a dir, a la competència exclusiva que aquest article de la Constitució atorga a l'Estat pel que fa a l'autorització per a la convocatòria de consultes populars per via de referèndum.

Tanmateix, cal tenir present que la STC 31/2010, de 28 de juny, amb relació a aquest article 122 EAC, va afirmar que «la competència per a l'establiment del règim jurídic, les modalitats, el procediment, la realització i la convocatòria per la pròpia Generalitat o pels ens locals, en l'àmbit de llurs competències, d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular», atribuïda a la Generalitat per l'art. 122 EAC, és perfectament conforme amb la Constitució, en el benentès que en l'expressió «qualsevol altre instrument de consulta popular» no s'hi comprèn el referèndum.

Tal comprensió sembla implícita al propi art. 122 EAC, que fa excepció expressa «del previst a l'article

149.1.32 de la Constitució». No obstant això, aquesta excepció no es pot limitar a l'autorització estatal per a la convocatòria de consultes populars per via de referèndum, sinó que s'ha d'estendre a l'entera disciplina d'aquesta institució, això és, al seu establiment i regulació».

Per tant, cal tenir en compte tant el que disposa l'article 92.1 CE, que estableix que les decisions polítiques d'especial transcendència podran ser sotmeses a referèndum consultiu de tots els ciutadans, com, d'altra banda, el que estableix la Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre regulació de les diferents modalitats de referèndum, que és la que desenvolupa la crida efectuada per l'article 92.3 CE, per a regular les condicions i el procediment de les diferents modalitats de referèndum previstes a la Constitució, essent a més la única Llei constitucionalment adequada per a l'acompliment d'una altra reserva, afegida a la competencial de l'art. 149.1.32 CE, com és la genèrica de l'art. 81 CE per al desenvolupament dels drets fonamentals, en aquest cas el dret de participació política reconegut a l'article 23 CE.

Existeix jurisprudència constitucional relativa a quin tipus de consultes populars han de ser considerades referèndums i quines han de ser considerades consultes no referendàries. Entre les consideracions al respecte que ha emès el Tribunal Constitucional, una de les més clares exposa que «El referèndum és, per tant, una espècie del gènere 'consulta popular' amb la que no es demana l'opinió de qualsevol col·lectiu sobre qualsevol assumpte d'interès públic a través de qualsevol procediments, sinó aquella consulta quin objecte es refereix estrictament al parer del cos electoral (expressiu de la voluntat del poble: STC 12/2008, de 29 de gener, FJ 10) conformat i exterioritzat a través d'un procediment electoral, això és, basat en el cens, gestionat per l'Administració electoral i assegurat amb garanties jurisdiccionals específiques, sempre amb relació amb els assumptes públics quina gestió, directa o indirecta, mitjançant l'exercici del poder polític per part dels ciutadans constitueix l'objecte del dret fonamental reconegut per la Constitució a l'art. 23» (STC 103/2008, d'11 de setembre, FJ 3).

Cal també tenir present que el propi Tribunal Constitucional ha assenyalat que «La circumstància que [la consulta] no sigui jurídicament vinculant resulta de tot punt irrellevant, ja que és obvi que el referèndum no es defineix davant d'altres consultes populars pel caràcter vinculant del seu resultat» (STC 103/2008, d'11 de setembre, FJ 3).

L'article 23.1 CE s'ha de relacionar amb allò que proclama l'article 1.1 CE, quan estableix que «Espanya es constitueix en un Estat social i democràtic de dret». La participació política apareix també en joc a l'article 9.2 CE, que encomana als poders públics fomentar, entre altres qüestions, la participació política. La jurisprudència constitucional va establir des de ben aviat que el que s'estableix als articles esmentats en aquest

paràgraf és un dret de participació política, no d'una participació de qualsevol altra naturalesa en assumptes públics (la STC 51/1984, de 25 d'abril, va ser la primera de diverses sentències on es descarta la projecció del dret de participació política a altres esferes de la vida social).

En aquest sentit, la STC 103/2008, d'11 de setembre, en el seu FJ 2, exposava que *«El referèndum és un instrument de participació directa dels ciutadans als assumptes públics, això és, per a l'exercici del dret fonamental reconegut a l'art. 23.1 CE. No és via per a la instrumentació de qualsevol dret de participació, sinó específicament per a l'exercici del dret de participació política, és a dir, d'aquella participació “que normalment s'exerceix a través de representants i que, excepcionalment, pot ser directament exercida pel poble” (STC 119/1995, de 17 de juliol, FJ 3). És, per tant, una forma de democràcia directa i no una mera manifestació “del fenomen participatiu que tanta importància ha tingut i segueix tenint en les democràcies actuals [...]”. Les formes de participació no reconduïbles a les que es connecten amb el dret fonamental reconegut en l'art. 23.2 CE són “formes de participació que [en] difereixen no solament pel que fa a la seva justificació o origen, sinó també respecte de la seva eficàcia jurídica que, d'altra banda, dependrà en la majoria dels casos de lo que disposi el legislador [...]”. No es pot acceptar, tanmateix, que siguin manifestacions del dret de participació que garanteix l'art. 23.1 de la Constitució, ja que no tan sols es troben contemplades en preceptes diferents de la Constitució, sinó que tals preceptes obeeixen a manifestacions d'una ratio ben diferent: en l'art. 23.1 CE es tracta de les modalitats –representativa i directa– del que en el món occidental es coneix per democràcia política, forma de participació inorgànica que “expressa la voluntat general” (STC 119/1995, de 17 de juliol, FJ 4), en la que no tenen cabuda altres formes de participació en les que s'articulen voluntats particulars o col·lectives, però no generals, això és, no imputables al cos electoral.»*

L'article 92.1 CE, com s'ha dit, estableix que les decisions polítiques d'especial transcendència podran ser sotmeses a referèndum consultiu de tots els ciutadans. En aquest sentit, una de les qüestions a determinar és si aquesta redacció concreta configura una reserva a favor de la figura referendària quan es tracti de sotmetre a consideració de la ciutadania, en virtut del que disposa l'art. 23.1 CE, qüestions de transcendència especial, i si aquestes qüestions són distingibles d'altres que tinguin a veure amb determinades actuacions, decisions o polítiques públiques (art.3 de la Proposició de llei de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana), que puguin ser d'interès general, però a les que no es pugui caracteritzar com de transcendència especial.

Sembla raonable plantejar que, si és consultada la ciutadania sobre una qüestió d'especial transcendència,

ha de ser-ho a través del referèndum consultiu, i no a través d'altres modalitats de consulta popular, per evitar l'articulació de mecanismes tendents a l'empara de referèndums encoberts, d'una banda, i per tractar-se el referèndum de la via més adient per canalitzar el dret de participació política directa que habilita l'art. 23.1 CE, en oferir les garanties pròpies d'un procés electoral i en adreçar-se específicament al cos electoral per tal de cridar-lo a conformar la voluntat política de l'Estat.

II. POSSIBLE INFRACCIÓ DELS ARTICLES 29.6 I 122 EAC, I DELS ARTICLES 93, 92 I 149.1.32 CE, PER PART DELS ARTICLES 1, 3 I 5, AIXÍ COM PELS ARTICLES 12, 32.2 I 38 DE LA PROPOSICIÓ DE LLEI DE CONSULTES POPULARS NO REFERENDÀRIES I ALTRES FORMES DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

L'article 1 de la Proposició de llei que es vol sotmetre a la consideració del Consell de Garanties Estatutàries per mitjà d'aquesta sol·licitud de dictamen, reproduïx quasi, en el seu apartat 1, la literalitat de l'article 122 EAC, que cal interpretar en el sentit que ho fa la STC 31/2010, de 28 de juny.

Però, si bé és cert que en les disposicions de la Proposició de llei de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana no es contempla una crida al cens electoral per tal que es pronunciï, és cert també que la redacció dels articles 3 i 5 de l'esmentada Proposició de llei permet realitzar consultes d'àmbit nacional i caràcter general, seleccionant un conjunt de persones legitimades per participar que abasti completament el cos electoral, que quedaria subsumit dins el Registre de Participació que preveu l'article 6 de l'esmentada Proposició (sobre el que es tornarà més endavant), juntament amb d'altres persones legitimades per participar d'acord amb l'opció del legislador en la redacció de l'esmentada Proposició.

Resulta d'interès l'*Informe sobre la reforma de l'Estatut*, elaborat per l'Institut d'Estudis Autònomic, el juliol 2003, coordinat per Antoni Bayona i Rocamora, i elaborat per la Comissió acadèmica integrada per Enoch Albertí, Enric Argullol, Joaquim Ferret i Carles Viver, que dedica les seves pàgines 196 i 197 a l'estudi de la regulació de les consultes populars a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en els següents termes:

«[...] Per acabar, podria valorar-se la inclusió a l'Estatut d'autonomia de la facultat del President de la Generalitat per convocar consultes populars diferents al referèndum, que tinguessin per objecte recollir el parer ciutadà sobre qüestions d'interès general en matèries autònomicues o locals. Aquesta possibilitat estaria avalada pel principi participatiu constitucionalment reconegut a l'article 9.2 CE i pel coneixement proper dels assumptes que afecten els ciutadans per l'autoritat convocant. D'altra banda, cal tenir present que la competència de l'article 149.1.32 CE es refereix a l'autorització estatal per a la convocatòria de consul-

tes populars «per via de referèndum», circumstància que permet una interpretació flexible entenent que la fórmula del referèndum no abasta totes les formes de consultes populars.

Tanmateix, no pot amagar-se que aquesta interpretació del text constitucional pot considerar-se certament forçada i, per aquest motiu, probablement la solució més segura seria la transferència de la facultat estatal de convocatòria de referèndums mitjançant una llei de l'article 150.2 CE.

El que sí seria plenament possible en el nou Estatut fóra el reconeixement de la competència de la Generalitat per regular les consultes populars a nivell autonòmic i local, sempre que aquesta regulació deixés en mans del Govern Central la convocatòria de les mateixes a petició del President de la Generalitat.

D'acord amb el principi d'autonomia, aquesta sol·licitud de convocatòria podria configurar-se de forma que el Govern Central hagués d'autoritzar la consulta quan aquesta estigui directament relacionada amb competències autonòmiques o locals [...]

També cal referir que, essent cert que el sistema de garanties (art.13 i següents), establert per la Proposició de llei pel que fa a les consultes no referendàries mitjançant votació, així com el seu procediment (Capítol II del Títol II de la Proposició de llei), no són directament propis del procés electoral, tenen en canvi un disseny que n'és, en el fons, un calc.

L'article 12 de la Proposició de llei esmentada estableix, en el seu apartat primer, els continguts mínims que ha de contenir el decret de convocatòria, sense que entre aquests s'hi inclogui la referència expressa al títol competencial habilitant amb relació a la matèria objecte de consulta, que a parer d'aquest grup resultaria necessària per poder donar compliment al que preveu l'article 1 de la Proposició de llei, respecte a l'objecte i àmbit d'aplicació, i en conseqüència per poder donar compliment als que preveuen els articles 29.6 i 122 EAC. La mateixa reflexió és vàlida respecte als continguts mínims de la sol·licitud d'iniciativa que preveu l'article 32 de la Proposició de llei, que en absència d'exigència de menció expressa al títol competencial concret en què s'empara l'objecte de la consulta, impedeix verificar que s'ajusti a les previsions estatutàries per raó de la competència. Això mateix succeeix en el cas de l'article 38 de la mateixa Proposició de llei, relatiu a l'acceptació o denegació de la sol·licitud de convocatòria, que estableix un automatisme en l'acceptació si es supera el nombre requerit de signatures validades, sense que es verifiqui el donar compliment al que preveu l'article 122 EAC, però ni tan sols verificant allò que preveu el mateix article 11.5 de l'esmentada Proposició de llei, respecte de les matèries expressament excloses.

La redacció d'aquests articles, en la seva lectura conjunta, tot i l'evident esforç del legislador per fer marra-

da respecte d'alguns dels elements que, de conformitat a la jurisprudència constitucional, i en particular a les SSTC 103/2008 i 31/2010, caracteritzen les consultes populars per via de referèndum, podria incórrer en infracció dels articles 29.6 i 122 EAC, i els articles 9.3, 92 i 149.1.32 CE, per raó d'habilitar un referèndum encobert.

III. POSSIBLE INFRACCIÓ DE L'ARTICLE 31 EAC I DE L'ARTICLE 18 CE PER L'ARTICLE 6 DE LA PROPOSICIÓ DE LLEI DE CONSULTES POPULARS NO REFERENDÀRIES I ALTRES FORMES DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

Al marge de les consideracions, ja realitzades, sobre la configuració del Registre de participació a l'article 6 de la Proposició de llei de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana, pel que fa al fet que subsumeix dins seu el conjunt del cos electoral, suscitant dubtes sobre la seva adequació a la jurisprudència constitucional relativa a la distinció entre les consultes populars per via de referèndum i les no referendàries, també sorgeix el dubte respecte de la possible vulneració dels drets recollits a l'article 18 CE (en concret el dret a la intimitat, del que deriva la protecció de dades de caràcter personal), i més explícitament recollits en l'article 31 EAC (Dret a la protecció de les dades personals).

L'article 11 de la LOPD estableix que les dades de caràcter personal objecte del tractament només podran ser comunicades a un tercer per a l'acompliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el previ consentiment de l'interessat, si bé aquest consentiment no serà precís quan la cessió estigui autoritzada a una llei, com efectivament preveu l'article 6 de la Proposició esmentada.

La Generalitat és efectivament competent, d'acord amb l'article 122 EAC, com ho són els ens locals, en matèria de consultes populars no referendàries, sempre dins llurs competències i d'acord amb la interpretació que dimana de la STC 31/2010, de 28 de juny, pel que fa a aquesta qüestió en particular. Sorgeix el dubte, però, de la licitud d'aquesta cessió de dades operada per llei quan la matèria sobre la qual es pretengui consultar no entri dins les competències que respectivament corresponen a la Generalitat o als ens locals, segons sigui el cas, ja que aleshores no hi hauria empara en l'article 122 EAC, i la cessió automàtica podria suposar una infracció dels articles 18 CE i 31 EAC.

IV. POSSIBLE INFRACCIÓ DE L'ARTICLE 9.3 CE PER L'ARTICLE 25 DE LA PROPOSICIÓ DE LLEI DE CONSULTES POPULARS NO REFERENDÀRIES I ALTRES FORMES DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

L'article 25 preveu que la votació anticipada en les consultes es pot realitzar per correu o per dipòsit en el període establert en el decret de convocatòria i en el cas de realitzar-se per dipòsit es realitzarà mitjançant

lliurament personal en sobre tancat als servidors públics designats a aquest efecte.

El grup parlamentari sotasignat considera que aquest article, tal i com quedaria si s'aprovés amb la redacció actual, no dona plenes garanties al participant en la consulta dipositari del vot.

La previsió efectuada per l'article 26.5 de la mateixa Proposició de llei, que estipula que la Comissió de Control determinarà els criteris de custòdia dels sobres i de la documentació trameses per correu o lliurades en dipòsit, fins i tot llegida en conjunt, com cal fer-ho, amb el que disposa l'apartat 4 del mateix article 26, no sembla garantia suficient per a una figura certament desconeguda fins ara en el nostre ordenament jurídic, que no està present ni a la nostra legislació sobre règim electoral, ni en els procediments participatius coneguts fins al moment.

A tall comparatiu, per bé que referit al sufragi i per tant a la participació política mitjançant representants, es considera que els articles 72 i 73 de la Llei Orgànica 5/1985, de 19 de juny, del Règim Electoral General (en endavant, LOREG) sí que formulen unes garanties de protecció i seguretat a aquells ciutadans que preveuen que en la data de votació d'un procés electoral no podran exercir el seu dret a vot i decideixen fer-ho per correu.

Així doncs, s'estima que es podria incórrer en la vulneració del principi de seguretat jurídica, contemplat a l'article 9.3 de la Constitució.

V. POSSIBLE INFRACCIÓ DELS ARTICLES 29.1 EAC I DELS ARTICLES 9.3 I 12 CE, PER L'ARTICLE 36 DE LA PROPOSICIÓ DE LLEI DE CONSULTES POPULARS NO REFERENDÀRIES I ALTRES FORMES DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

L'article 36 regula el procediment de recollida de signatures. En especial, el punt que preocupa al grup parlamentari socialista és l'apartat quart d'aquest article quan la pròpia llei contempla la possibilitat que els fedataris públics siguin persones de més de setze anys. És a dir, que siguin menors de 18 anys.

Per fedatari públic cal entendre aquell professional al qual se'l delega la funció de dació de fe i autenticació d'actes i documents atorgant als mateixos la condició de document públic. Juntament amb aquesta qüestió, cal fer esment de la regulació que el codi civil realitza de la majoria d'edat que la pròpia Constitució estableix a l'article 12, així com dels anomenats graus o edats diferents de la majoria d'edat, que poden servir pel gaudiment de determinats drets.

Entre aquests graus, el codi civil diferencia entre les 24 hores de vida; els 12 anys; els 14 i els 16, edat que es té en compte per emancipar-se implicant aquesta emancipació avançar la majoria d'edat, de manera que sense que es doni aquest procés no podem parlar d'una equi-

paració de drets respecte les persones que tenen 18 anys i aquesta adquisició d'edat cal definir-la com aquell procés en què el subjecte deixa de tenir una incapacitació o capacitat limitada d'obrar per assolir plena.

Cert és que l'edat de 16 anys com a topall per exercir el dret de participació ha estat un tema molt recurrent en la tradició jurídicopolítica europea i llatinoamericana. No obstant, sobre aquest tema el que hi ha són recomanacions sobre la possibilitat que els estats membres estudiïn la rebaixa de l'edat de vot en els processos participatius. Ara bé, cal recordar que la naturalesa d'aquestes recomanacions en cap cas són vinculants perquè són els estats els que tenen la legitimació per decidir el llindar de l'edat d'implicació en els mecanismes participatius que es regulen en els seus ordenaments jurídics.

Per tant, un dels dubtes que es susciten és la capacitat d'obrar com a fedataris públics dels majors de 16, menors de 18 que no es trobin en la condició d'emancipats. Així mateix, la diferenciació entre l'edat de participació i la majoria d'edat establerta per a ser membre d'una mesa de consulta podria entrar en contradicció amb l'article 29 de l'EAC.

VI. POSSIBLE INFRACCIÓ DELS ARTICLES 84 I 86 EAC, I DELS ARTICLES 9.3, 137 I 140 CE, PER L'ARTICLE 44 DE LA PROPOSICIÓ DE LLEI DE CONSULTES POPULARS NO REFERENDÀRIES I ALTRES FORMES DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

La proposició de llei objecte de sollicitud de dictamen preveu que es poden promoure processos de participació ciutadana per iniciativa de la pròpia ciutadania davant la Generalitat i els ens locals en l'àmbit de les seves respectives competències.

En el cas de les iniciatives populars en l'àmbit dels ens locals, el grup sollicitant té dubtes sobre si el legislador català està essent respectuós amb les bases del règim local i conseqüentment amb el principi de jerarquia normativa i autonomia local.

La Llei 57/2003 de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del règim global, va introduir un nou article 70.bis a la Llei 7/1985 de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (en endavant, LLBRL). Aquest nou article establí que els ajuntaments havien d'establir normes reguladores i procedimentals per fer efectiva la participació dels veïns en els assumptes de la vida pública local mitjançant l'exercici de la iniciativa popular.

Aquest article deixa a la *potestas* local la capacitat de regular aquest tipus d'iniciativa mitjançant l'aprovació de les seves pròpies normes de caràcter orgànic, establint simplement el percentatge de veïns del municipi que han de subscriure aquest tipus d'iniciativa.

Paral·lelament i ja en el cas concret de Catalunya, el Reial Decret 2/2003 de 28 d'abril, pel qual s'aprova

el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (en endavant, TRLLMRLC), en el seu article 6 s'acorda la legislació sobre règim local dels ens catalans, establint que els ens locals es regeixen pel que disposa la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, pel mateix text refós i totes les altres disposicions específiques i complementàries, així com pel reglament orgànic i les ordenances pròpies de cada ens.

Així doncs, en base a aquest article 6 del TRLLMRLC i després de la modificació de la LLBRL introduïda per la Llei 57/2003, els municipis catalans venen aplicant les disposicions de l'article 70.bis mencionat, quan sorgeix la necessitat d'impulsar una iniciativa popular en els seus municipis.

Al parer dels sol·licitants, l'aprovació de l'article 44 tal i com apareix en el projecte pot comportar dubtes d'aplicació, a l'hora de formular una iniciativa popular en l'àmbit dels ens locals. Ja que els operadors jurídics se'ls pot presentar el dubte de si per aquest tipus de procediments han de seguir els dictàmens de l'article 44 del projecte legislatiu de consultes populars no referendàries, o bé han de continuar guiant-se pels criteris de l'article 70.bis de la LLBRL.

VII. CONTINGUT DE LA DOBLE PREGUNTA ACORDADA EN DATA 12 DE DESEMBRE DE 2013 PER DIVERSOS GRUPS PARLAMENTARIS, PER A LA FORMULAR LA QUAL ES PRETÉN L'EMPARA DE LA PROPOSICIÓ DE LLEI DE CONSULTES POPULARS NO REFERENDÀRIES I ALTRES FORMES DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA I POSSIBLE INFRACCIÓ DELS ARTICLES 4.2 I 29.1 EAC I DELS ARTICLES 9.2, 9.3, 14 I 23.1 CE PER L'ARTICLE 11 DE LA PROPOSICIÓ DE LLEI DE CONSULTES POPULARS NO REFERENDÀRIES I ALTRES FORMES DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

Resulta absolutament impossible d'ignorar que el propi President del Govern de la Generalitat de Catalunya ha manifestat en diverses ocasions, també en seu parlamentària a preguntes de diversos grups parlamentaris (vegi's DSPC, Sèrie P, núms.17, 36, 42, 52 i 62, pàgines 22, 18, 21-22, novament 21-22 i 24, respectivament, i de dates 22 de maig de 2013, 6 de novembre de 2013, 18 de desembre de 2013, 13 de març de 2014, i 28 de maig de 2014, també respectivament), que confia en materialitzar, mitjançant la Proposició de llei de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana, la consulta sobre el futur polític de Catalunya que s'ha vingut a concretar mitjançant l'acord polític a què fa referència el següent paràgraf.

Cal tenir també present l'acord assolit en data 12 de desembre de 2013, per representants de les formacions polítiques amb representació parlamentària CiU, ERC, ICV-EUiA i CUP, respecte a la data, la pregunta i el procediment per dur a terme l'esmentada consulta, consistent en convocar a la ciutadania catalana, en

data 9 de novembre de 2014, per tal que respongui a la doble pregunta següent:

«Vol que Catalunya esdevingui un Estat? Sí o No

En cas afirmatiu, Vol que sigui un Estat independent? Sí o No»

L'article 3.1 del Codi civil estableix que «*les normes s'interpretaran segons el sentit propi de llurs paraules, amb relació al context, els antecedents històrics i legislatius i la realitat social del temps en que han de ser aplicades, atenent fonamentalment al seu esperit i finalitat*», essent que tant els antecedents, com el context, i la finalitat es converteixen en criteri hermenèutic de tota norma jurídica, de tal manera que l'exposat ha de constituir un element interpretatiu qualificat pel que fa a la Proposició de llei de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, així com obliga a sol·licitar al Consell de Garanties Estatutàries que es pronunciï sobre l'adequació de la doble pregunta esmentada *ut supra* a la Constitució i a l'Estatut, ja que resulta impossible abstreure's del fet que, almenys per a les forces que varen subscriure l'esmentat acord, la Proposició de llei es configura com a purament instrumental per poder formular-la.

Com a reforç d'aquest argument, pot ser d'interès assenyalar que, com queda recollit als antecedents de la STC 42/2014, de 25 de març, la representació del Parlament de Catalunya en el procés d'impugnació de la Resolució 5/X va adduir l'article 122 EAC com a mecanisme per efectuar una consulta. De la mateixa manera, no es poden obviar els informes emesos per l'òrgan creat pel Decret 113/2013, de 12 de febrer, adscrit al Departament de la Presidència, i anomenat Consell Assessor per a la Transició Nacional, tenint en compte la primera de les funcions que li atribueix l'article 2 de l'esmentat Decret («*Analitzar i identificar totes les alternatives jurídiques disponibles sobre el procés de transició nacional*»), i atenent al contingut, àmpliament difós, de l'Informe número 1 d'aquest Consell Assessor, en el seu apartat 4.2.4. i en concret, del pasatge següent:

«Això vol dir que l'Estat, si tingués voluntat política de canalitzar la consulta per aquesta via, des de la perspectiva de la constitucionalitat de la futura llei, únicament hauria d'acceptar que els criteris emprats per caracteritzar les consultes populars i diferenciar-les dels referèndums –cens, instruments i organismes per garantir i controlar la seguretat i transparència de les votacions i, especialment, les diferències pel que fa als cridats a votar– són suficientment significatives per acceptar que no es tracta de referèndums encoberts. I pel que fa a l'acte de convocatòria d'una consulta com la que es pretén, a l'empara de la nova llei, exigiria de l'Estat l'esforç interpretatiu d'acceptar un concepte ampli de “competència” capaç d'incloure no només les competències contingudes en el llistat de competèn-

cies del títol IV de l'Estatut sinó també les activitats o facultats que pot realitzar de manera jurídicament legítima la Generalitat.

Són nombrosos els casos en els quals l'Estat ha fet, en aquesta mateixa matèria, "esforços interpretatius" molt superiors. En definitiva, els hipotètics problemes d'inconstitucionalitat són també aquí salvables si l'Estat té voluntat política per fer-ho, malgrat que objectivament aquests problemes poden oferir a l'Estat una possibilitat de negar aquesta via al·legant motius de constitucionalitat una mica més fonamentats que els que es poden adduir respecte de vies com la de l'article 150.2 CE i, sobretot, la de l'article 92 CE»

Amb relació a l'adequació a l'Estatut i la Constitució del contingut concret de la doble pregunta esmentada, sobre la qual caldrà en tot cas convenir que interroga sobre una qüestió de transcendència especial com les referides a l'art. 92 CE, i per tant podria arribar a ser objecte d'una consulta referendària, però difícilment d'una consulta no referendària, val la pena esmentar el Dictamen 15/2010, de 6 de juliol, respecte a la Proposta de consulta popular per via de referèndum sobre la independència de la nació catalana, presentada el 25 de juliol per la corresponent comissió promotora (tram. 370-00002/08), que proposava una pregunta amb la següent formulació:

«"Per tal que el Parlament de Catalunya porti a terme les iniciatives necessàries per fer efectiva la voluntat popular, ¿Està d'acord que la Nació catalana esdevingui Estat de dret, independent, democràtic i social integrat en la Unió Europea?" Els votants hauran d'escollir entre el sí i el no.»

Els consellers van acordar per unanimitat que aquesta proposta no tenia cobertura en l'àmbit competencial de la Generalitat i per tant, era contrària als articles 29.6 i 122 EAC. De fet, al seu FJ 3 el Dictamen afirmava «[...] En conseqüència, si bé l'entreinterrogació de la pregunta sotmesa a dictamen d'aquest Consell està clarament fora de la competència autonòmica, tanmateix el Parlament pot impulsar per si mateix una reforma o revisió de la Constitució o de l'Estatut.»

Encara com a element de context amb relació a l'objecte sobre el qual es té la intenció manifesta de preguntar, cal tenir present que, per part dels grups que van subscriure l'esmentat acord sobre la data, pregunta i procediment per a la consulta sobre el futur polític de Catalunya, han estat refusades les propostes, formulades pel Grup Parlamentari Socialista en els debats parlamentaris i també en forma d'esmenes, tendents a habilitar el Govern i el Parlament per sotmetre a consideració del Consell de Garanties Estatutàries les preguntes concretes de les consultes no referendàries mitjançant votació respecte a la seva adequació a la Constitució i l'Estatut, com en canvi sí que preveu

la Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum. També ho han estat les propostes, formulades pel Grup Parlamentari Socialista en els debats parlamentaris i també en forma d'esmenes, tendents a incloure entre els continguts que s'exigeix al decret de convocatòria com a l'escrit de sol·licitud d'una consulta per iniciativa ciutadana, la menció expressa al títol competencial habilitant en què s'empara l'objecte concret de la consulta.

Per últim, cal esmentar que l'article 11 de la Proposició de llei de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana, en el seu apartat tercer, disposa que «*També es podran formular consultes sobre diferents propostes successives, sempre que afectin al mateix objecte de la consulta*», en clar intent de donar cobertura a la pregunta sobre la qual es centra aquest darrer del fonaments jurídics d'aquesta sol·licitud de dictamen, però amb una formulació que, a la vista del conjunt, no garanteix la possibilitat de tots els ciutadans de participar en igualtat de condicions amb relació a tot l'objecte de la consulta, ja que s'exclou de la segona part de la pregunta a aquelles persones legitimades que hagin respost negativament a la primera part de la pregunta successiva o encadenada.

A parer dels sotscrips, la doble pregunta proposada podria vulnerar, doncs, els articles 29.6 i 122 EAC, excedint com excedeix l'àmbit competencial de la Generalitat de Catalunya, a més de poder incórrer en inconstitucionalitat material radicada en la infracció dels articles 1.2 i 2 CE, amb relació a l'article 168 CE i seva la disposició addicional primera, així com l'article 92 CE, essent a més que, per la seva pròpia estructura, que exclou de participar en la segona pregunta als qui no hagin contestat afirmativament a la primera, podria vulnerar els articles 4.2 i 29.1 EAC, així com els articles 9.2, 9.3, 14 i 23.1 CE.

Com a consideració complementària, es podria entendre que la convocatòria d'una consulta amb aquesta pregunta, pretesament emparada en la Proposició de llei a la que ens venim referint, desconeceria en primer terme el propi text de la llei en base a la qual es dicta el Decret de convocatòria, ja que el mateix article 1 de l'esmentada Proposició, reproduïx, en el seu apartat 1, quasi la literalitat de l'article 122 EAC, que en tot cas n'és el títol competencial habilitant.

Palau del Parlament, 22 de juliol de 2014

Maurici Lucena i Betriu, portaveu; Ferran Pedret i Santos, Cristòfol Gimeno Iglesias, Eva Granados Galiano, Celestino Corbacho i Chaves, Juli Fernandez Iruela, Miquel Iceta i Llorens, Rocío Martínez-Sampere Rodrigo, Òscar Ordeig i Molist, Núria Parlon Gil, Alícia Romero Llano, Xavier Sabaté i Ibarz, Núria Segú Ferré, Jordi Terrades i Santacreu, diputats del GP SOC

— Sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries

Presentació
Reg. 75091

A LA MESA DEL PARLAMENT

Els diputats sotasignats, integrants del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, d'acord amb el que estableixen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, del 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, demanen dictamen del Consell de Garanties Estatutàries sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de la Proposició de Llei de consultes populars no referendàries i participació ciutadana (tram. 202-00029/10), i d'una manera especial dels preceptes següents:

Article 1
Article 5

FONAMENTS JURÍDIC

PRIMER

Davant la proposició de llei quin dictamen es sol·licita, resulta impossible sostreure's del clima social i polític que ha presidit la seva substanciació. Després de la manifestació de l'11 de setembre de 2012, la vida política catalana ha estat marcada per la reivindicació de l'anomenat «dret a decidir» i «la consulta», per resoldre el que s'anomena eufemísticament «el futur polític de Catalunya» que, en realitat, encobreix la reivindicació de la independència.

Amb aquest capteniment el Govern ha promogut la creació d'un seguit d'òrgans consultius per rebre assessorament en el procediment a seguir per assolir l'objectiu polític d'un pronunciament dels ciutadans de Catalunya a favor de la transformació de la comunitat autònoma en un país independent.

Tot i que en el marc constitucional vigent, mentre no sigui modificat, no hi ha cabuda per a l'assoliment de la independència, tant el Govern com els seus òrgans assessors han manifestat públicament que hi ha diferents mecanismes legals amb els quals assolir-ho.

a) En aquest sentit s'ha pronunciat l'Institut d'Estudis Autonòmics, organisme depenent del Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat, en el seu informe d'11 de març de 2013 amb el títol «Informe sobre els procediments legals a través dels quals els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya poden ser consultats sobre llur futur polític col·lectiu».

De les cinc vies que l'informe assenyala com a possibles, la cinquena consisteix en l'aprovació d'una llei de consultes no referendàries a l'empara de l'article 122 de l'EAC.

És a dir que, finalment, totes les vies han quedat resumides en una, consistent a crear «ex novo» un procediment a mida (pàg.12 de l'informe de l'IEA), cosa que queda evidenciada en els treballs de la ponència i els arguments exposats pels representants d'alguns grups parlamentaris del Parlament que s'han limitat a seguir la recomanació de l'IEA d'elaborar una norma «ad hoc», en el sentit de que la regulació de la futura llei de consultes, «a l'hora de determinar les persones que poden ser cridades a 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» (pàg. 15).

b) Posteriorment, el Consell Assessor per a la Transició Nacional, emfatitzant els raonaments de l'IEA, en el seu informe núm. 1 intitulat «La consulta sobre el futur polític de Catalunya», de data 25 de juliol de 2013, va encara més enllà, i anticipa les conseqüències jurídic-polítiques que es poden derivar dels resultats de la consulta per a constituir Catalunya en un estat independent, esvaint els pocs dubtes que poguessin quedar respecte de quin és el capteniment que guia tot el procés i les seves diferents fases.

És a dir, que tant per al Govern com per als seus òrgans assessors no hi ha altra objectiu que consultar als catalans i la única via per a fer-ho és crear una norma jurídica que doni aparença de legalitat a un procés que desborda el marc de la Constitució i l'Estatut d'Autonomia, atès que el Tribunal Constitucional ja s'ha pronunciat en aquest sentit en diverses resolucions.

SEGON

Paral·lelament a la tramitació de la proposició de llei de consultes populars no referendàries quina constitucionalitat sotmetem al Consell de Garanties Estatutàries, el Govern i els grups polítics que li donen suport han pactat la data i el contingut de la consulta que es pretén dur a terme el proper 9 de novembre a l'empara de la llei que encara està em tràmit en el Parlament de Catalunya, amb una doble pregunta, formulada en els termes següents:

«Vol que Catalunya esdevingui un Estat?».

I, en cas que la resposta sigui afirmativa: *«Vol que aquest Estat sigui independent?»*

Això confirma, de forma palmària, que la proposició que sotmetem al Consell té com a única finalitat servir de cobertura formal a la convocatòria d'una consulta i donar aparença de legalitat a un procés, que ha estat decidit quan la llei encara no estava ni tan sols aprovada.

Tenint en compte que l'article 1.1 diu que l'objecte de la proposició «és l'establiment del règim jurídic, les modalitats, el procediment, l'acompliment i la convocatòria dels mecanismes de les consultes populars

no referendàries i d'altres formes i mecanismes de participació ciutadana institucionalitzada en l'àmbit competencial de la Generalitat i dels ens locals», pot afirmar el Consell de Garanties Estatutàries que la Generalitat de Catalunya té la competència per convocar una consulta sobre la configuració jurídica de Catalunya a través de la proposició de llei que és objecte d'aquesta petició de dictamen?

Si, com es desprèn de les preguntes acordades pel Govern i els grups polítics que li donen suport, Catalunya s'ha de convertir en un estat independent, d'aquest fet es derivaria necessàriament la transformació jurídica d'Espanya sense reformar la seva Constitució. Pot afirmar el Consell de Garanties Estatutàries que els catalans tenen la potestat de modificar unilateralment la configuració jurídic-política d'Espanya?

Tot sembla indicar que la configuració jurídica de Catalunya com a comunitat autònoma no és competència de la Generalitat, ni és quelcom disponible per la Generalitat ni pels catalans. En tot cas, només es pot instar a la tramitació d'una reforma constitucional que tingui per objectiu aquesta transformació. En aquest sentit s'ha pronunciat recentment el Tribunal Constitucional en la seva sentència de 25 de març envers la Resolució 5/X, de 23 de gener, del Parlament de Catalunya.

TERCER

L'article 5.1.a) de la proposició de llei estableix que seran persones legitimades i podran ser cridades a participar a les consultes populars no referendàries «les persones majors de 16 anys que tinguin la condició política de catalans, incloent-hi els catalans residents a l'estranger» que sol·licitin la inscripció en el registre creat a l'efecte, discriminant directament a tots aquells catalans que resideixen a la resta d'Espanya.

Si bé la redacció d'aquest article 5 de la proposició de llei que sotmetem al Consell de Garanties es pot entendre que està en sintonia amb el que disposa l'article 7.1 i 7.2 de l'Estatut d'Autonomia, en realitat constitueix una limitació al dret que tenen tots els ciutadans a participar en els afers públics.

L'article 29 de l'Estatut d'Autonomia que reconeix el dret de participació dels catalans és la conseqüència de l'aplicació en l'àmbit autonòmic de l'article 23.1 de la Constitució Espanyola.

La legitimació per a participar en les consultes populars no referendàries és una forma de participar en el assumptes públics quelcom que queda reservat d'acord amb la Constitució Espanyola els ciutadans, entenent per aquests aquells que tenen aquesta condició d'acord amb la pròpia Constitució i les lleis.

Fer extensible el dret a participar en les consultes populars no referendàries a nacionals de tercer país, si guin o no nacionals d'un Estat membre de la Unió Europea, i a catalans residents a l'exterior, però no als catalans que resideixen en un altre indret d'Espanya és la consagració d'un tracte desigual per raó de residència, que contravé el principi de no discriminació consagrat en l'article 14 i del dret a participar en el assumptes públics de l'article 23 de la Carta Magna.

Per tant, considerem que l'article que estableix aquesta limitació és contrari a la Constitució.

Per tots els motius indicats, sol·licitem que el Consell de Garanties Estatutàries es pronunciï sobre l'ajust a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de la Proposició de llei de consultes populars no referendàries i participació ciutadana (tram. 202-00029/10), de la seva utilització per a la convocatòria d'una consulta a celebrar el proper 9 de novembre i de les preguntes concretes que el Govern es proposa sotmetre a l'opinió dels catalans.

Palau del Parlament, 22 de juliol de 2014

Alícia Sánchez-Camacho Pérez, presidenta; Josep Enric Millo i Rocher, portaveu; Santi Rodríguez i Serra, portaveu adjunt; Pere Calbó i Roca, María José García Cuevas, Eva García Rodríguez, M. Dolors Montserrat i Culleré, Dolors López Aguilar, Marisa Xandri Pujol, Alícia Alegret Martí, Rafael Luna Vivas, Rafael López Rueda, Juan Milián Querol, Manuel Reyes López, Jordi Roca Mas, José Antonio Coto Roquet, Sergio Santamaría Santigosa, Fernando Sánchez Costa, Sergio García Pérez, diputats, del GP del PPC