

Antecedents

Decret llei 2/2022, del 15 de març, de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana

Tram. 203-00020/13

Reg. 40201 / Admissió a tràmit de la iniciativa: Mesa del Parlament, 17.03.2022

Publicació en el DOGC 8636, de 29.03.2022

DOCUMENTACIÓ		Pàgines
0.	Índex de la documentació aportada a l'expedient.	2
1.	Decret llei 2/2022, de 15 de març, de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.	3-5
2.	Ordre d'inserció al DOGC.	6
3.	Comunicació al Secretari de Govern de l'inici de la tramitació del projecte de Decret llei de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.	7-8
4.	Memòria justificativa de la necessitat extraordinària i urgent del projecte de decret llei de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana.	9-12
5.	Informe jurídic.	13-32
6.	Certificat del secretari del Govern que acredita que en la sessió del Govern de la Generalitat del dia 15 de març de 2022, s'ha pres, entre d'altres, l'acord d'aprovar la iniciativa SIG22XGO0309 - Projecte de decret llei de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.	33-35



INDEX

DOCUMENT 1. Decret llei 2/2022, de 15 de març, de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.

DOCUMENT 2. Ordre d'inserció al DOGC.

DOCUMENT 3. Comunicació al Secretari de Govern de l'inici de la tramitació del projecte de Decret llei de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.

DOCUMENT 4. Memòria justificativa de la necessitat extraordinària i urgent del projecte de decret llei de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana

DOCUMENT 5. Informe jurídic

DOCUMENT 6. Certificat del secretari del Govern que acredita que en la sessió del Govern de la Generalitat del dia 15 de març de 2022, s'ha pres, entre d'altres, l'acord d'aprovar la iniciativa SIG22XGO0309 - Projecte de decret llei de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.

DECRET LLEI / / 2022, de 15 de març, de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.

El president de la Generalitat de Catalunya

L'article 67.6.a) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya preveu que els decrets llei són promulgats, en nom del rei, pel president o presidenta de la Generalitat

D'acord amb això, promulgo el següent

DECRET LLEI

Exposició de motius

La Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana regula els 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.

L'experiència assolida en la seva aplicació cal qualificar-la com de positiva, tal com ho reflecteixen les més de 30 consultes no referendàries d'àmbit local dutes a terme en el període 2016-2021. Tot i això, aquestes dades també posen de manifest que només s'han celebrat consultes d'àmbit municipal. La raó d'aquest fet es pot trobar en el fet que la Llei, en el cas de les consultes d'àmbit nacional, requereix que es projectin necessàriament sobre tot el territori de Catalunya i, en les d'àmbit local, que se singularitzin en un àmbit municipal, comarcal o de vegueria concrets, la qual cosa en dificulta la realització quan es tracta d'un àmbit d'abast supramunicipal superior al municipi, la comarca o la vegueria.

Aquesta última circumstància col·lideix amb el fet que hi ha assumptes o àmbits de decisió de la Generalitat, relacionats amb les seves competències o interessos, que, per la seva incidència en polítiques públiques o en interessos de caràcter social, econòmic o d'arrelament al territori, tenen un abast supramunicipal i, en conseqüència, poden afectar, de manera transversal, els interessos de les persones que resideixen en aquests territoris.

D'acord amb això, aquest Decret llei atribueix al president de la Generalitat i al Govern la facultat de promoure consultes que afectin més d'un municipi, d'una comarca o d'una vegueria, i de convocar-les, per la seva especial transcendència, al president de la Generalitat.

El recurs a la legislació d'urgència per aprovar la modificació de la Llei 10/2014 que es proposa està plenament justificat. D'una banda, es respecten els límits materials de l'article 64 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i també els recollits a l'article 86.1 de la Constitució espanyola, que el Tribunal Constitucional ha considerat aplicables als decrets llei autonòmics (STC 40/2021, de 18 de febrer). En especial, aquest Decret llei respecta l'exigència que no es desenvolupin directament els drets reconeguts a l'Estatut, ja que la regulació que se'n fa té un caràcter essencialment organitzatiu i instrumental, i no desenvolupa directament cap dret de participació regulat per l'Estatut d'autonomia de Catalunya ni afecta el contingut essencial.

De l'altra, també concorren els pressupòsits habilitants que fonamenten la utilització de la legislació d'urgència, tal com exigeixen l'article 64.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i la doctrina constant emanada del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, que en el Dictamen 2/2021, de 29 de juliol, acull la doctrina constitucional i consultiva sobre la matèria.

Així, en primer lloc, escau la necessitat de disposar de manera peremptòria d'un marc jurídic que permeti dur a terme una consulta sobre l'eventual candidatura dels Jocs Olímpics i Paralímpics d'hivern de l'any 2030 Pirineus-Barcelona. Un projecte d'aquestes dimensions, amb les extraordinàries implicacions esportives, econòmiques, socials i ambientals que comporta, requereix que les persones més directament afectades per la celebració eventual d'aquest esdeveniment esportiu puguin manifestar la seva voluntat. Cal tenir en compte, a més, que la consulta s'ha de fer de manera urgent, atès que la demora en la seva realització podria comportar un retard que impediria dur a terme les actuacions necessàries per impulsar amb plenes garanties una eventual candidatura davant dels organismes olímpics competents. El procediment que regula l'article 33 de la Carta Olímpica i les directrius fixades pel mateix Comitè Olímpic Internacional comporten un procés de diàleg i de formalització del projecte de candidatura que no es podria dur a terme si la reforma legislativa no s'aprovés amb caràcter urgent.

En segon lloc, cal fer notar que l'elaboració i l'aprovació d'un projecte de llei, ni que es tramités directament en el Ple per modalitat de lectura única —amb els requisits procedimentals que comporta, especialment en la seva fase de tramitació administrativa com a avantprojecte—, no permetria aprovar la regulació prevista en un termini prudencial que no obstaculitzés el procés de la candidatura.

Finalment, la modificació de la Llei 10/2014 que incorpora aquest Decret llei constitueix una mesura adequada per donar resposta a la situació de necessitat extraordinària i urgent exposada, en la mesura que ha de permetre impulsar i convocar la consulta sobre els Jocs Olímpics d'hivern 2030 i fer possible conèixer la voluntat de les persones relacionades, sota criteris objectius, amb els territoris afectats per la celebració eventual dels Jocs, amb la finalitat última de dur a terme les actuacions necessàries per presentar, si escau, dintre dels terminis requerits, un projecte sòlid davant dels estaments competents per a la seva celebració.

Aquest Decret llei es dicta a l'empara de la competència que l'article 122 de l'Estatut d'autonomia atribueix a la Generalitat de Catalunya en matèria de consultes populars.

Per tant, en ús de l'autorització que em concedeix l'article 64 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i de conformitat amb l'article 38 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern,

A proposta de la consellera d'Acció Exterior i Govern Obert i amb la deliberació prèvia del Govern,

Decreto:

Article únic

PARLAMENT DE CATALUNYA		Secretaria General
REGISTRE GENERAL		
16 MARÇ 2022		
ENTRADA NÚM. 40201 ⁶		
N. T. /13		

S'afegeix una lletra f) a l'apartat 3 de l'article 4 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, amb la redacció següent:

"f) El president de la Generalitat o el Govern poden promoure consultes que afectin més d'un municipi, d'una comarca o d'una vegueria, sobre assumptes relacionats amb les competències o els interessos de la Generalitat. En aquests casos, la convocatòria correspon al president de la Generalitat."

Disposició final

Aquest Decret llei entra en vigor el mateix dia d'haver estat publicat en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

Per tant, ordeno que tots els ciutadans als quals sigui aplicable aquest Decret llei cooperin en el seu compliment, i que els tribunals i les autoritats als quals pertorqui el facin complir.

Barcelona, 15 de març de de 2022

Pere Aragonès i Garcia

President de la Generalitat de Catalunya

Victòria Alsina i Burgués

Consellera d'Acció Exterior i Govern Obert



Ordre d'inserció al DOGC per a iniciatives aprovades pel Govern (expedient SIG)**Dades del subjecte ordenant ¹**

Nom: **LLuís** Cognoms: **Baulenas i Cases**

Càrrec:
Secretari General

Departament impulsor: **Departament d'Acció Exterior i Govern Obert** Expedient SIG

Objecte

D'acord amb l'art. 12 del Decret 152/2020, de 29 de desembre, pel qual es regula el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, ORDENO la inserció al DOGC del document següent:

DECRET LLEI / 2022, de 15 de març, de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.

SOL·LICITO:

☐ La publicació en el termini ordinari de dos dies hàbils a comptar de l'endemà de la data d'aprovació del Govern, d'acord amb l'article 14.2 del Decret 152/2020, de 29 de desembre.

☒ Altres supòsits (veieu nota al peu) ²

Data de publicació **15/03/2022**

Justificació

Informació requerida per l'EADOP

El document, respecte del qual s'ordena la inserció en el DOGC, té caràcter: *(Camp obligatori)*

☒ Normatiu ☐ No normatiu

Signatura

Lluís Data:
Baulenas 2022.03.14
i Cases 13:37:07 +01'00'

¹ D'acord amb l'article 13 del Decret 152/2020, de 29 de desembre: "13.1 La facultat per ordenar la inserció al DOGC dels documents de l'Administració de la Generalitat de Catalunya correspon indistintament a la persona titular del departament que els impulsi, o a la persona titular de la secretaria general o de la secretaria sectorial del departament impulsor, o a les persones que estiguin autoritzades per les anteriors.

² D'acord amb l'article 14.2 del Decret 152/2020, de 29 de desembre: "Els documents que aprovi el Govern i es trametin al DOGC per a la seva publicació es publiquen en el termini ordinari de dos dies hàbils a comptar de l'endemà de la data d'aprovació del Govern, llevat que en l'ordre d'inserció es justifiqui un termini diferent".

Adicionalment, d'acord amb l'article 7.5 de la Llei 2/2007, del 5 de juny, del *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, la publicació de documents en el DOGC s'ha de fer en el termini màxim de 10 dies des de la recepció de l'ordre d'inserció.

Informació bàsica sobre protecció de dades del tractament "Gestió d'ordres d'inserció al DOGC"

Responsable del tractament: Entitat Autònoma del *Diari Oficial* i de Publicacions

Finalitat del tractament: gestió administrativa, comptable i fiscal de les ordres d'inserció de documents al DOGC i gestió del registre d'autoritats i personal facultat per trametre-les.

Legitimació: missió realitzada en interès públic d'acord amb la Llei 2/2007, del 5 de juny, del *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*

Persones destinatàries: les dades es comunicaran a les persones encarregades de tractament que proveeixen els serveis TIC per compte del responsable del tractament. Les dades no es comunicaran a altres categories de persones destinatàries, excepte en els casos previstos per la llei

Drets de les persones interessades: podeu sol·licitar l'accés i la rectificació de les vostres dades, així com la supressió o la limitació del tractament quan sigui procedent. Procediment per exercir els vostres drets a la [pàgina web de l'EADOP](#)

Informació addicional: [enllaç](#)

9032/103407/2022

14/03/2022 - 12:02

9032/103088/2022

14/03/2022 - 12:03

PARLAMENT DE CATALUNYA	Secretaria General
REGISTRE GENERAL	
16 MARÇ 2022	
ENTRADA NÚM. 40201	
N. T. /13	

Justificant de lliurament e-Valisa

Objecte del lliurament

Assumpte SIGOV - Decret llei (JJOO)

De Lluís Baulenas Cases
(SECRETARI/ÀRIA GENERAL D'ACCIÓ EXTERIOR I GOVERN OBERT)

Per a Xavier Bernadí Gil
(SECRETARI/ÀRIA DEL GOVERN)

Visualitzadors Anna Muntaner Fernandez
(ADMINISTRATIU/IVA)
Nieves Paris Domenech
(ADVOCAT/ADA EN CAP DE LA GENERALITAT)

Llegit per

Opcions de l'enviament

Documents annexos Projecte de Decret llei de modificació de llei 10-2014 JJOO.docx

Hash(SHA256):c86532df072274b7c13a4891d3c34878a2bc57b9599eb46d0f1948950191da52

Signatura

Signant Serveis Administració Electrònica
Ens Departament d'Acció Exterior i Govern Obert
Data 14/03/2022 - 12:02
Entitat de certificació Consorci Administració Oberta de Catalunya

Contingut

Benvolgut Secretari,

Aquest Departament ha iniciat la tramitació del projecte del Decret llei de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana, la qual cosa us comunico als efectes de l'establert l'article 38.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

L'objectiu principal de la iniciativa és preveure que les iniciatives de consulta populars no referendàries per iniciativa institucional d'àmbit local es puguin promoure pel president de la Generalitat o el Govern quan l'assumpte sotmès a consulta estigui relacionat amb les competències o els interessos de la Generalitat i tingui caràcter supramunicipal, és a dir afecti més d'un municipi, més d'una comarca o més d'una vegueria.

D'acord amb el marc vigent- lletra e) de l'article 4.3- correspon al President de la Generalitat convocar les consultes populars d'àmbit local que tenen aquest abast supramunicipal però no coincident amb el d'una entitat local, però en aquests casos la facultat de promoure la consulta recau en l'entitat municipal.

La llei preveu també la possibilitat que el president de la Generalitat o el Govern puguin promoure i convocar consultes institucionals d'àmbit nacional però ho condiciona a què aquestes tinguin un àmbit que la llei defineix, en el seu article 3, com referit a tot el territori de Catalunya.

Posada a disposició

DEPARTAMENT D'ACCIÓ EXTERIOR I GOVERN OBERT -
SECRETARIA GENERAL

Registre d'entrada

DEPARTAMENT DE LA PRESIDÈNCIA - SECRETARIA
DEL GOVERN

9032/103407/2022

14/03/2022 - 12:02

9032/103088/2022

14/03/2022 - 12:03

Per assolir aquest objectiu, i permetre en el àmbit de les competències i interessos de la Generalitat, al president de la Generalitat o al Govern promoure i convocar consultes d'un abast territorial que no tingui un àmbit nacional, el projecte de decret llei incorpora en l'apartat 3 de l'article 4, un nou subapartat, la lletra f.

La necessitat de la modificació de la Llei per fer possible assolir l'objectiu s'ha posat de manifest quan s'han impulsat els tràmits per executar el Pla de Govern de la vigent legislatura que propugna l'elaboració d'un projecte per a la candidatura Pirineus-Barcelona per acollir els Jocs Olímpics i Paralímpics d'Hivern 2030, i proposa la celebració d'una consulta sobre aquest projecte entre el conjunt de la ciutadania del Pirineu, i l'Acord de Govern 122/2021, de 3 d'agost, que disposa que s'han d'incorporar mecanismes de participació ciutadana en la presa de decisions sobre el projecte de candidatura dels Jocs Olímpics i Paralímpics d'Hivern, que inclogui la celebració d'una consulta sobre aquest projecte.

La concurrència del pressupost habilitant i l'extraordinària i urgent necessitat respon a la necessitat de disposar de manera peremptòria d'una habilitació legal que permeti dur a terme la consulta sobre l'eventual candidatura dels Jocs Olímpics d'hivern de 2030 amb temps suficient per que es pugui impulsar i formalitzar la candidatura davant dels organismes olímpics competents.

És per això que us sol·licito la seva inclusió en l'ordre del dia del proper Govern de 15 de març de 2022.

Adjuntem el text del Projecte de decret llei.

Cordialment,

Lluís Baulenas i Cases
Secretari general

Lluís Baulenas i Cases



Aquest justificant és un document electrònic, signat per l'aplicació, que acredita la tramesa i registre d'aquesta valisa. Conserveu-lo en format electrònic com a justificant del lliurament.

Servei facilitat per

e-VALISA



Memòria justificativa de la necessitat extraordinària i urgent del projecte de decret llei de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana

1. Introducció

La consulta popular no referendària s'aproxima a l'accepció clàssica de la democràcia directa, en què els representants electes sotmeten una decisió pública directament a la voluntat de la ciutadania.

Sota aquest paradigma, i d'acord amb l'article 122 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, s'aprova la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana que regula els 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.

En el món municipal, en els darrers sis anys s'han celebrat més de 30 consultes convocades sota el paraigua de la Llei 10/2014 (<https://eleccions.gencat.cat/ca/comissio-control-consultes-populars-no-referendaries/consultes-populars/>). Si bé aquesta popularització de les consultes en l'àmbit municipal no troba la seva correspondència en les consultes d'àmbit nacional o supramunicipal. En el primer cas, no cal menystenir la dificultat de convocar una consulta que abasti tot el territori nacional, i en el segon, la singularització en un àmbit de municipi, de comarca o de vegueria concreta dificulta la realització de la consulta quan es tracta d'un àmbit d'abast supramunicipal superior a aquelles delimitacions territorials.

Per altra banda, la Llei en la seva redacció actual ceneix la capacitat del president i del Govern de la Generalitat a promoure consultes que tenen com a àmbit tot el territori de Catalunya. Per contra, en tots aquells àmbits de decisió de la Generalitat, relacionats amb les seves competències o interessos però que tenen un abast supramunicipal menor al del territori de Catalunya, ni el president de la Generalitat ni el Govern estan legitimats per promoure la consulta.

La Llei habilita al president a convocar una consulta popular no referendària d'àmbit supramunicipal no coincident amb comarca, vegueria o província; però no li atorga la competència per promoure-la, que recau en les dues cinquenes parts dels municipis de l'àmbit afectat, mitjançant un acord dels seus plens adoptat per majoria simple, a proposta de dues cinquenes parts dels seus regidors.

Per tal de corregir aquesta mancança, la Llei hauria d'incorporar la possibilitat que el president o el Govern pugui promoure consultes populars no referendàries d'àmbit local supramunicipal sempre que el seu objecte es correspongui a assumptes o interessos de la Generalitat.

En aquesta nova modalitat s'emmarcaria la voluntat de la Generalitat de promoure una consulta popular no referendària sobre la candidatura dels Jocs Olímpics i Paralímpics d'hivern 2030 Pirineus-Barcelona.

En el Pla de Govern i acords de XIV legislatura s'incorpora la voluntat del Govern de la Generalitat de elaborar un projecte de candidatura Pirineus – Barcelona per acollir els JJOO d'hivern de 2030, i realitzar una consulta a la ciutadania sobre la idoneïtat de presentar la candidatura per a Catalunya, i en concret per a la vegueria de l'Alt Pirineu i Aran.

En aquest cas, l'objecte és d'interès de la Generalitat i la consulta se circumscriu a les persones del territori que es veuria més directament afectat per la celebració d'aquell esdeveniment esportiu. La modificació normativa que es proposa permetria al president o al Govern de la Generalitat promoure la consulta per tal de donar veu a les persones dels territoris directament afectats pel projecte dels jocs olímpics.

2. Marc normatiu en què s'insereix la proposta

L'article 122 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya atorga a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva per a 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, salvant el que disposa l'article 149.1.32 de la Constitució.

Sota aquest precepte, s'aprova la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana. Aquesta llei estableix el règim jurídic i el procediment de la convocatòria de consultes populars i d'altres mecanismes de participació, com a instruments dirigits a conèixer la posició o les opinions de la ciutadania en relació amb qualsevol aspecte de la vida pública en l'àmbit de Catalunya i en l'àmbit competencial de la Generalitat i dels ens locals.

El títol II de la Llei regula les consultes populars no referendàries i els instruments encarregats del seguiment i el control dels processos de consulta. L'article 3 de la llei estableix una diferenciació entre l'àmbit de referència de les consultes. Defineix les consultes populars no referendàries d'àmbit nacional com aquelles que es refereixen a tot el territori de Catalunya i les d'àmbit local les que tenen caràcter municipal o supramunicipal.

En l'article 4, la Llei singularitza les consultes populars no referendàries promogudes per iniciativa institucional i les promogudes per iniciativa ciutadana. En el cas de les consultes promogudes per iniciativa institucional el mateix article distingeix la iniciativa institucional d'àmbit nacional i la d'àmbit local. Les consultes d'àmbit nacional poden ser promogudes pel President de la Generalitat, el Parlament o un 10% dels municipis; per contra, les consultes d'àmbit local només poden ser promogudes pels òrgans de govern locals, municipals o supramunicipals, d'acord amb els requisits que s'hi assenyalen.

La Llei en el seu redactat actual no permet la consulta d'àmbit local promoguda pel president o el Govern de la Generalitat. Aquesta limitació impedeix que el president o el Govern pugui promoure una consulta popular no referendària en assumptes d'interès de la Generalitat que afectin els interessos de persones que resideixen en un àmbit supramunicipal sense arribar a abastar la totalitat del territori nacional. D'acord amb la lletra e) de l'apartat 3 de l'article 4 de la llei, si es tracta d'un àmbit territorial supramunicipal no coincident amb la comarca, vegueria o província, la consulta ha de ser promoguda per dues cinques parts dels municipis, mitjançant un acord de llurs plens adoptat per majoria simple, a proposta de dues cinques parts de llurs regidors que ha d'ésser proposat pels promotors de la consulta. En aquest cas, la convocatòria de la consulta correspon al president de la Generalitat.



3. Contingut de la iniciativa

El Decret Llei consta d'un sol article que modifica l'apartat 3 de l'article 4 de la Llei 10/2014, de 26 de setembre, i una disposició final.

Amb la nova redacció de l'article s'incorpora un nova lletra f) a l'apartat 3 mitjançant la qual s'atorga competències per promoure consultes populars no referendàries d'iniciativa institucional d'àmbit local supramunicipal (que afectin més d'un municipi, d'una comarca o d'una vegueria) al president de la Generalitat o al Govern, sempre que es tracti d'assumptes relacionats amb les competències o els interessos de la Generalitat.

En definitiva es tracta d'afegir una nova modalitat de consulta d'iniciativa institucional i àmbit local que atribueixi al president o al Govern la potestat de promoure i convocar una consulta popular no referendària en els d'assumptes relacionats amb les competències o interessos de la Generalitat i que, tot i superar l'àmbit de municipi, comarca o vegueria, no abasti tot el territori nacional.

La disposició final preveu que el Decret Llei entri en vigor el mateix dia de la seva publicació al DOGC.

4. Justificació de la necessitat extraordinària i de la urgència de la iniciativa

D'acord amb l'article 64 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i l'article 86.1 de la Constitució espanyola, que el Tribunal Constitucional ha considerat aplicables als decrets Llei autonòmics, aquest Decret Llei respecta l'exigència que no es desenvolupin directament els drets reconeguts a l'Estatut. La regulació que es promou té caràcter organitzatiu i instrumental i no desenvolupa directament cap dret de participació regulat per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya ni n'afecta el contingut essencial.

El primer requisit que estableix l'article 64 EAC és la concurrència del pressupòsit habilitant per tal que el Govern pugui dictar el decret Llei, això és, que es doni el cas d'una necessitat extraordinària i urgent.

En aquest sentit, la modificació de la Llei 10/2014 que promou aquest Decret Llei ha de permetre impulsar i convocar la consulta sobre els Jocs Olímpics i Paralímpics d'hivern 2030 Pirineus-Barcelona amb la finalitat de conèixer la voluntat de les persones relacionades amb els territoris afectats sobre la celebració eventual dels Jocs en els Pirineus.

La consulta sobre la celebració dels jocs olímpics s'ha de fer de manera urgent, atès que la demora en la seva realització podria comportar un retard que impediria dur a terme les actuacions necessàries per impulsar amb plenes garanties una eventual candidatura davant dels organismes olímpics competents. El procediment que regula l'article 33 de la Carta Olímpica i les directrius fixades pel mateix Comitè Olímpic Internacional comporten un procés de diàleg i de formalització del projecte de candidatura que no es podria dur a terme si la reforma legislativa no s'aprovés amb caràcter urgent.

Els instruments legislatius d'urgència o tramitació ràpida existents, com les tramitacions urgents o la tramitació per lectura única, no permeten que s'aprovi la mesura esmentada amb la immediatesa necessària. L'únic instrument normatiu que permet l'aprovació amb la celeritat requerida és el Decret Llei.



5. Impacte econòmic

La iniciativa no té impacte econòmic directe.

6. Impacte pressupostari

La iniciativa no té impacte pressupostari directe.

Barcelona,

Albert Latorre
Saumov - DNI
(SIG)

Signat digitalment
per Albert Latorre
Saumov - DNI
Data: 2022.02.24
11:58:17 +01'00'

Director general de Participació,
Processos Electorals i Qualitat Democràtica



INFORME JURÍDIC

Assumpte:

Projecte de decret llei de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana

Sol·licitant:

Secretaria de Govern Obert

I. ANTECEDENTS

El 24 de febrer de 2022, la Secretaria de Govern Obert ha tramès a aquesta Assessoria Jurídica el projecte de decret llei de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana, juntament amb una memòria justificativa de la necessitat extraordinària i urgent del projecte.

El projecte de decret llei ha d'ésser sotmès a informe dels serveis jurídics, de conformitat amb l'article 38.3 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, en relació amb l'article 4.1.a) de la Llei 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

1. Marc competencial i marc normatiu

De conformitat amb l'article 122 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (en endavant, EAC), correspon a la Generalitat la competència exclusiva per a l'establiment del règim jurídic, les modalitats, el procediment 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, salvant el que disposa l'article 149.1.32 de la Constitució (en endavant, CE).

El contingut d'aquest títol competencial ha estat delimitat pel Tribunal Constitucional (en endavant, TC) en la STC 31/2010, que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Grup parlamentari Popular contra diversos preceptes de l'EAC. El TC diu en aquesta sentència:

"Caben, pues, consultas populares no referendarias mediante las cuales se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos distintos de los que cualifican una consulta como referéndum (STC 103/2008, FJ 2) y con los límites materiales a los que también hicimos referencia en la STC 103/2008 (FJ 4) respecto de todo tipo de consultas, al margen de la prevista en el art. 168 CE. Las encuestas, audiencias públicas y foros de participación a los que se refiere el art. 122 EAC tienen perfecto encaje en aquel género que, como especies distintas, comparten con el referéndum. Si a ello se añade que las consultas previstas en el precepto se ciñen expresamente al ámbito de las competencias autonómicas y locales, es evidente que no puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado. En particular, tampoco del título competencial atribuido por el art. 149.1.18 CE, toda vez que, para el cabal entendimiento del art. 122 EAC, como, por lo demás, para la interpretación de todos los preceptos incluidos en el capítulo II del título IV del Estatuto catalán, es necesario partir de las consideraciones de orden general que, con motivo del enjuiciamiento de los arts. 110, 111 y 112 EAC, hemos desarrollado en los fundamentos jurídicos 59 a 61 y 64 acerca del alcance constitucional que merece la calificación como "exclusivas" de determinadas competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma por el legislador estatutario. La exclusividad del art. 122 EAC ha de serlo, por tanto, sin perjuicio de la competencia estatal relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas." (FJ 68).

L'article 122 EAC i la doctrina del TC en relació amb aquest precepte comporten el reconeixement de la capacitat de la Generalitat per a legislar sobre consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana que no es configurin com a referèndums, establint el règim jurídic i la competència de la Generalitat i dels ens locals per a convocar les diferents modalitats d'instruments de participació sobre aspectes relatius a les competències respectives.

Però l'EAC no es limita a reconèixer aquest àmbit material de competència de la Generalitat sinó que té nombrosos preceptes que criden a la participació ciutadana en l'àmbit de les polítiques públiques de la Generalitat. Per exemple, l'article 29 EAC reconeix el dret de participació dels ciutadans de Catalunya en els afers públics mitjançant diverses fórmules de participació directes o mitjançant els seus representants, entre les quals destaca el dret a promoure la convocatòria de consultes populars per la Generalitat i els ajuntaments, en

matèries de les competències respectives, en la forma i amb les condicions que les lleis estableixen.

D'acord amb aquests preceptes estatutaris, el Parlament, per tal d'incrementar la qualitat democràtica per mitjà de la participació ciutadana, fer més propera l'Administració i assegurar que la ciutadania pugui expressar la seva opinió i ésser escoltada en la presa de les decisions que afecten els seus interessos, va adoptar la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, que estableix el règim jurídic i el procediment de la convocatòria de consultes populars i d'altres mecanismes de participació, com a instruments adreçats a conèixer l'opinió de la ciutadania amb relació a qualsevol aspecte de la vida pública en l'àmbit de Catalunya i en l'àmbit competencial de la Generalitat i dels ens locals.

El títol II de la Llei 10/2014 regula les consultes no referendàries, que defineix com aquells processos participatius que, mitjançant la convocatòria feta per les autoritats competents d'acord amb el que la llei estableix, es dirigeixen a les persones legitimades en cada cas perquè manifestin llur opinió sobre una determinada actuació, decisió o política pública, mitjançant votació.

La llei classifica les consultes populars no referendàries, en aplicació d'un criteri territorial, en consultes d'àmbit nacional, si es refereixen a tot el territori de Catalunya, i consultes d'àmbit local, si tenen caràcter municipal o supramunicipal.

Inicialment, la Llei 10/2014 també incloïa un criteri de delimitació personal, que distingia entre les consultes generals i les consultes sectorials.

Les consultes generals cridaven a participar a tots els majors de setze anys que tinguessin la condició política de catalans, incloent-hi els catalans residents a l'estranger; als nacionals d'estats membres de la Unió Europea inscrits en el Registre de població de Catalunya, i als nacionals de tercers estats inscrits en el Registre de població de Catalunya.

Les consultes sectorials són les que es poden adreçar, per raó de llur objecte específic, a un col·lectiu determinat de persones. En aquestes consultes cal delimitar les persones que hi poden participar, respectant les exigències derivades del principi d'igualtat i no-discriminació.

La STC 31/2015 va afectar aquesta distinció entre les consultes generals i les consultes sectorials. La sentència admet que les consultes sectorials, en els termes en què la llei les defineix, no tenen la consideració de referèndum ja que no fan una crida al cos electoral, que és un dels elements definidors dels referèndums. En canvi, no admet les consultes que la Llei 10/2014 defineix com a generals, perquè, malgrat que la configuració dels legitimats va més

enlla del cens electoral en les eleccions al Parlament de Catalunya, ja que inclou els majors de 16 anys i pot incloure ciutadans de la UE i de països tercers, el TC considera que *"aun cuando una determinada consulta general se acotara, exclusivamente, a las "personas legitimadas" que dice el art. 5.1 a), estaría siendo convocado a las urnas el cuerpo electoral de Cataluña, o de la correspondiente entidad local, aunque no sólo él. Se llamaría a votar, en otras palabras, a un singular electorado: al que lo es conforme al Estatuto de Autonomía de Cataluña y a la LOREG, desde luego, aunque acrecido por las incorporaciones personales que esta Ley dispone"*.

I el TC afegeix: *"Es, por tanto, un llamamiento a un cuerpo electoral más amplio que el configurado por la legislación electoral generpero que no por ello deja de ser una verdadera appellatio ad populum. La circunstancia de que la consulta pueda extenderse a menores de dieciocho años y a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de terceros Estados, no obsta para que sus resultados sean imputables al parecer de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma y considerarse expresivos de su voluntad general en relación con los asuntos que se les planteen en cada caso. El cuerpo electoral conformado en el art. 5.1 de la Ley, aunque lo desborda, abarca al conjunto de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Cataluña o del ente territorial local, cuyos sufragios no exteriorizan meras voluntades particulares o de colectivos sectoriales sino su voluntad general uti cives. En cualquier caso, los menores de 18 años son convocados en su condición "política" de catalanes y los extranajeros en cuanto "nacionales" de otros Estados, es decir, en la condición más genérica de ciudadanía que les es aplicable"* (STC 31/2015, FJ 8 a).

En definitiva, el que el TC exigeix per a qualificar una consulta com no referendària és que la consulta cridi a un conjunt de persones *"no en atención a sus particulares intereses, sectoriales o de grupo, sino para manifestar la voluntad general"*.

La declaració d'inconstitucionalitat formulada pel TC en aquesta sentència comporta un límit al dret de participació dels ciutadans de Catalunya ja que impedeix la convocatòria de consultes populars no referendàries de caràcter general, límit al dret de participació directa que s'afegeix a un altre, derivat també de la doctrina del TC, que no admet que les comunitats autònomes puguin regular i convocar referèndums.

La jurisprudència constitucional assenyala que el règim jurídic del referèndum està subjecte a una reserva de llei orgànica. La CE remet a la llei orgànica la regulació de les condicions i el procediment de les diferents modalitats de referèndum previstes a la mateixa CE, d'acord amb el seu article 92.3. A més, el desplegament de la regulació del referèndum, atès que aquest implica l'exercici del dret fonamental de l'article 23.1 CE, està subjecte a la reserva de llei orgànica prevista a l'article 81.1 CE.

Per tant, concorren dues exigències constitucionals de reserva de llei orgànica: una de genèrica, vinculada al desplegament dels drets fonamentals, i una altra d'específica, associada a la institució del referèndum.

D'altra banda, el TC també ha establert que l'art. 149.1.32 CE atribueix a l'Estat, com a competència exclusiva, l'autorització per a la convocatòria de consultes populars per via de referèndum. El contingut d'aquest títol competencial, segons el TC, no es limita –com podria suggerir la lectura del precepte– a l'autorització estatal per a la convocatòria de consultes populars per via de referèndum, sinó que s'estén a la disciplina sencera del referèndum, és a dir, al seu establiment i regulació.

Per tant, les comunitats autònomes no poden regular referèndums autonòmics. En aquest sentit es manifesten, entre altres, la STC 31/2010 i la STC 51/2017, que va declarar inconstitucional el títol II (articles 10 a 30) de la Llei 14/2010, relatiu a les consultes populars per via de referèndum d'àmbit de Catalunya.

Malgrat aquets límits, el TC ha admès que la Llei 14/2010 reguli les consultes no referendàries d'àmbit nacional o local, que, d'acord amb la definició que en fa l'article 3 de la llei, criden a un sector de la població a participar en l'adopció d'una decisió política que té un àmbit material que no excedeix el que correspon a la comunitat autònoma o a l'ens local, en funció de quina sigui l'autoritat que promogui la consulta.

Tal com es desprèn de la memòria justificativa del projecte de decret llei sotmès a consulta, malgrat la constitucionalitat d'aquestes consultes, l'experiència assolida en l'aplicació de la Llei 14/2010, si bé ha permès fer més de trenta consultes no referendàries d'àmbit local en el període 2016-2021, el cert és que només ha donat lloc a la celebració de consultes d'àmbit municipal. La raó d'aquest fet es pot trobar en què la llei exigeix que les consultes d'àmbit nacional es projectin sobre tot el territori de Catalunya i, en el cas de les d'àmbit local, que se singularitzin en un àmbit municipal, comarcal o de vegueria concrets, la qual cosa en dificulta la realització quan es tracta d'un àmbit d'abast supramunicipal superior al municipi, la comarca o la vegueria.

La llei admet la possibilitat de convocar consultes de caràcter supramunicipal que coincideixin amb un àmbit territorial dels establerts en les lletres a) a c) de l'article 4.3, però condiona aquesta possibilitat al compliment d'uns requisits relatius a l'acord d'un percentatge del municipis afectats a proposta d'un percentatge mínim de llurs regidors, i a més atribueix la convocatòria de la consulta al president de la Generalitat, requisits que no han facilitat la celebració de consultes supramunicipals no coincidents amb el territori d'una administració local. A més, a la dificultat de complir els requisits, s'afegeix la circumstància que, malgrat que la Llei 14/2010 no fa cap referència explícita a la titularitat de les

competències per part dels òrgans locals o autonòmics legítimats per a promoure i convocar la consulta, no es pot ignorar que el TC ha establert que aquestes potestats estan vinculades a la titularitat de la competència sobre la matèria objecte de la consulta.

En aquest mateix sentit es va manifestar el Consell de Garanties Estatutàries (en endavant, CGE) en el Dictamen 19/2014, emès en relació amb la proposició de llei de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana:

“Sobre l'objecte, l'apartat 1 de l'article 3 de la Proposició de llei, tal com ho hem assenyalat anteriorment, el precisa en la manifestació, per part de les persones legítimades, de «llur opinió sobre una determinada actuació, decisió o política pública». Com es pot comprovar, la formulació que adopta el text de l'article 3 és manifestament genèrica, però la interpretació sistemàtica del seu contingut resta precisada immediatament i indubtable quan prenem en consideració el preàmbul de la norma: «aquesta llei estableix el règim jurídic i el procediment de la convocatòria de consultes populars i d'altres mecanismes de participació, com a instruments dirigits a conèixer la posició o les opinions de la ciutadania amb relació a qualsevol aspecte de la vida pública en l'àmbit de Catalunya i en l'àmbit competencial de la Generalitat i ens locals». I també, quan acudim a la regulació de l'article 1, que situa l'objecte de la Proposició «en l'àmbit competencial de la Generalitat i dels ens locals», d'acord amb els termes del marc estatutari recollits en el reiterat article 122 EAC.

Per tant, l'objecte material de les consultes ve delimitat per les accions, decisions o polítiques públiques que s'insereixen en l'àmbit competencial de la Generalitat o dels ens locals, l'exercici de les quals requereixi, segons el criteri de les institucions o autoritats competents...”

Per això la Llei 14/2010, en limitar la capacitat del president de la Generalitat de promoure i convocar consultes a les que tenen com a àmbit tot el territori de Catalunya, impedeix que el president o el govern de la Generalitat puguin promoure i convocar una consulta en àmbits de decisió de la Generalitat, relacionats amb les seves competències o interessos, que, per la seva incidència en polítiques públiques o en interessos de caràcter social, econòmic o d'arrelament al territori, tenen un abast supramunicipal però no coincident amb tot el territori de Catalunya.

És per això que el projecte de decret llei que examinem afegeix una nova modalitat de consulta que atribueix al president o al Govern de la Generalitat la potestat de promoure o convocar una consulta quan afecta assumptes relacionats amb les competències o interessos de la Generalitat. És a dir, el projecte incorpora entre les consultes populars no referendàries d'iniciativa institucional però d'àmbit local les que corresponen, pel seu objecte,

a un assumpte de competència o interès de la Generalitat però que tenen un àmbit local i no nacional.

2. El pressupòsit habilitant, els límits materials i el control dels decrets llei en la doctrina del TC i del CGE

2.1 Els decrets llei es configuren a la CE i l'EAC com a normes amb rang de llei que no procedeixen del poder legislatiu sinó de l'executiu.

La previsió dels decrets llei consta a l'article 64 EAC en termes molt similars als de l'article 86 CE, que regula els decrets lleis estatals. L'article 64 de l'EAC estableix:

- "1. En cas d'una necessitat extraordinària i urgent, el Govern pot dictar disposicions legislatives provisionals sota la forma de decret llei. No poden ser objecte de decret llei la reforma de l'Estatut, les matèries que són objecte de lleis de desenvolupament bàsic, la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut i per la Carta dels drets dels deures dels ciutadans de Catalunya i el pressupost de la Generalitat.
2. Els decrets llei resten derogats si en el termini improrrogable dels trenta dies subsegüents a la promulgació no són validats expressament pel Parlament després d'un debat i una votació de totalitat.
3. El Parlament pot tramitar els decrets llei com a projectes de llei pel procediment d'urgència, dins el termini establert per l'apartat 2."

En desplegament d'aquest precepte, l'article 38 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, preveu que el Govern, en cas d'una necessitat extraordinària i urgent, pot dictar disposicions legislatives provisionals, sota la forma de decret llei, en els termes de l'article 64 EAC.

Pel que fa als requisits que han de concórrer per poder adoptar un decret llei, cal, d'una banda, la concurrència d'un pressupòsit habilitant del decret llei (la necessitat extraordinària i urgent), i, d'una altra, hi ha determinades matèries que no poden ser objecte d'un decret llei.

A més, donat que el decret llei trenca el monopoli del poder legislatiu del Parlament, l'article 64 EAC li atribueix un caràcter provisional, ja que el sotmet a la convalidació del Parlament en un termini peremptori com a condició indispensable per al manteniment de la seva vigència.

El TC ha resumit en nombroses sentències (per totes, les STC 34/2017, FJ 3, i 14/2020, FJ 2) la seva doctrina sobre el pressupòsit que habilita el Govern per a aprovar normes provisionals amb rang de llei. D'aquesta doctrina en deriva:

- els termes "extraordinària i urgent necessitat" no constitueixen una clàusula o expressió buida de significat dins la qual el marge d'apreciació política del Govern es mou lliurement sense cap restricció, sinó un veritable límit jurídic a l'actuació mitjançant decrets llei;
- l'apreciació de la concurrència de la necessitat extraordinària i urgent constitueix un judici polític que correspon efectuar al Govern (titular constitucional de la potestat legislativa d'urgència) i al Congrés o als parlaments autonòmics (titulars de la potestat de convalidar, derogar o tramitar el text com a projecte de llei) però, alhora, correspon al TC controlar que aquest judici polític no desbordi els límits d'allò que és raonable, sense que això comporti que el TC pugui suplantar els òrgans constitucionals o estatutaris que intervenen en l'aprovació i la convalidació dels decrets llei, i
- aquest control extern que correspon al TC es concreta en la comprovació que el Govern hagi definit, de manera explícita i raonada, una situació de necessitat extraordinària i urgent que necessiti una resposta normativa amb rang de llei, i que, a més, hi hagi una connexió de sentit entre la situació definida i les mesures adoptades per a fer-hi front.

A més, en relació amb els decrets llei autonòmics, el TC admet que, encara que la CE no ho prevegi, res no impedeix que els estatuts puguin atribuir als governs autonòmics la potestat de dictar normes provisionals amb rang de llei, sempre que els límits formals i materials als quals es trobin sotmeses siguin, com a mínim, els mateixos que la CE imposa al decret llei estatal (entre altres, STC 93/2015, FJ 3 a 6; 104/2015, FJ 4; 38/2016, FJ 2, i 105/2018, FJ 3).

Però, tot i admetre el decret llei autonòmic, el TC sosté que un factor a tenir en compte és el menor temps que requereix tramitar un projecte de llei en un parlament autonòmic (donat el seu caràcter unicameral), que pot fer possible que les situacions de necessitat siguin ateses mitjançant l'aprovació de lleis, sense que calgui la intervenció extraordinària de l'executiu (STC 93/2015, FJ 6, reiterada, entre d'altres, per la STC 157/2016, FJ 5).

Pel que fa a la justificació de la necessitat extraordinària i urgent, el TC (entre d'altres, STC 48/2015) manifesta que, amb independència del marge d'apreciació política per part del Govern, l'actuació mitjançant decret llei està limitada per:

- i) l'examen de la concurrència del pressupost habilitant i la necessitat extraordinària i urgent.

- ii) la identificació pel Govern, de manera explícita i raonada, de la concurrència de la situació de necessitat extraordinària i urgent, que ha de quedar reflectida en l'exposició de motius i en la memòria que acompanyi el projecte de decret llei;
 - iii) la connexió de sentit o relació d'adequació entre el pressupòsit habilitant i les mesures que la norma conté, que han de guardar una relació directa o de congruència amb la situació que es tracta d'afrontar, i
- i) Concurrència del pressupòsit habilitant i l'extraordinària i urgent necessitat. En relació amb aquest límit, el CGE i el TC han perfilat la distinció entre el caràcter extraordinari i la urgència.

Necessitat extraordinària. El TC el CGE la configuren com l'existència d'una situació excepcional, conjuntural i de difícil previsió que requereix una intervenció normativa immediata i amb força de llei per part del poder executiu amb l'objectiu de fer front a determinats objectius de governabilitat (STC 137/2011, FJ 4, i DCGE 15/2014, FJ 2.3).

Així, es considera que és suficient, en relació amb l'abast de la necessitat, que aquesta s'origini en les tasques concretes i habituals del Govern, i que no cal que es tracti de necessitats extremes o absolutes (STC 6/1983, FJ 5). A més, el TC ha reiterat que l'apreciació de l'excepcionalitat que fonamenta la utilització de la figura del decret llei és de caràcter polític i que, per tant, pertoca al Govern d'apreciar-la.

També cal fer referència a la imprevisibilitat com a característica necessària de la situació excepcional que fonamenta l'aprovació d'un decret llei. En aquest punt, la jurisprudència constitucional aplica un criteri flexible. Així, la STC 39/2013 (FJ 5), fent referència a jurisprudència anterior, estima que *"la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concorra efectivamente la excepcionalidad de la situación"* (STC 1/2012, FJ 6), pues *"lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren"* (SSTC 11/2002, FJ 6; y 68/2007, FJ 8).

Necessitat urgent. Tant el TC com el CGE vinculen aquest element amb la impossibilitat d'aprovar la regulació extraordinària mitjançant el procediment legislatiu ordinari o d'urgència; és a dir, cal que els objectius pretesos pel decret llei no es puguin assolir si s'hagués de seguir l'opció d'aprovar una llei parlamentària.

Així, el TC entén que *"el fin que justifica la legislación de urgencia no es otro que subvenir a "situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía"*

normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes" (STC 137/2011, FJ 4).

Per la seva banda, el CGE indica que "el Govern únicament estaria legitimat per exercir la seva potestat normativa mitjançant decret llei quan per la via de la tramitació parlamentària de naturalesa més urgent no fos raonablement viable o possible assolir els objectius perseguits per l'acció normativa" (DCGE 15/2014, FJ 2.3, que es remet al DCGE 7/2010, FJ 3 i 4).

En aquests dictàmens del CGE es posa de manifest que el Parlament té previstos procediments legislatius destinats a facilitar la celeritat en la tramitació d'iniciatives legislatives governamentals, com són el procediment d'urgència i el de lectura única (articles 107 i 138 Reglament del Parlament, respectivament), factor a tenir en compte a l'hora de valorar la urgència d'un decret llei.

En definitiva, el CGE, acollint la doctrina el TC, ha declarat, respecte als requisits del caràcter extraordinari i urgent, al FJ 2 del seu Dictamen 1/2012:

"el caràcter extraordinari ha estat acceptat quan està connectat a situacions fàctiques amb una especial transcendència o repercussió en l'àmbit econòmic o social» i que la urgència «es vincula a la impossibilitat d'implementar el contingut de la regulació o, en altres paraules d'assolir la finalitat desitjada o cercada mitjançant el procediment parlamentari comú previst per a la resta d'iniciatives legislatives"

ii) Concurrencia del pressupòsit habilitant perquè el Govern pugui dictar el decret llei. Com s'ha dit, el primer requisit que estableix l'article 64 EAC és que existeixi una necessitat extraordinària i urgent. D'acord amb la jurisprudència constitucional, la competència per apreciar, amb un marge raonable, si ens trobem davant una situació extraordinària i urgent correspon al Govern. El TC també ha matisat (STC 29/1982) que la necessitat extraordinària i urgent no es pot concretar mitjançant una clàusula tan genèrica que doni al Govern un marge d'apreciació tan ampli que no tingui cap tipus de restricció.

D'acord amb la doctrina del CGE, l'objectiu de la regulació governamental ha de ser, per tant, garantir la preservació de l'interès general, que, com a tal, requereix una resposta urgent del Govern, sens perjudici dels controls subsegüents del Parlament, del control que pugui fer el TC i, lògicament, també del que realitzi el CGE en exercici de la seva funció consultiva.

iii) Connexió de sentit o congruència entre les mesures adoptades per la norma i la finalitat perseguida per aquesta. La regulació que s'adopta mitjançant un decret llei ha de ser idònia per a fer front a la situació extraordinària i urgent que en motiva l'aprovació.

El TC, en analitzar aquesta segona dimensió del pressupost habilitant, diu que les mesures aprovades han de guardar una “connexió de sentit” amb la situació de necessitat extraordinària i urgent (STC 29/1982, FJ 3) o, dit altrament, “*una relación directa o de congruencia con la situación a la que se trata de hacer frente*” (STC 182/1997, FJ 3).

En particular, el TC ha establert una doble perspectiva per a valorar-la: d'una banda, el contingut, i de l'altra, l'estructura de les disposicions incloses en el decret llei. Així, la STC 29/1982, FJ 3, va excloure les disposicions “que, pel seu contingut i de manera evident, no guardin cap relació, directa ni indirecta, amb la situació que es tracta d'afrontar i, molt especialment, aquelles que, per la seva estructura mateixa, independentment del contingut, no modifiquen de manera instantània la situació jurídica existent”.

La doctrina del CGE amb relació a aquest element es pot trobar, entre altres, en el DCGE 6/2012, FJ 2, que recorda que el pressupòsit habilitant també exigeix una “correspondència” de congruència amb la regulació que incorpora el decret llei. Així, amb cita de doctrina constitucional (STC 1/2012, FJ 6, 7 i 11), manifesta: “una adequada connexió de sentit [...] no s'ha d'identificar amb un control sobre l'oportunitat, l'eficàcia o la bondat tècnica de les mesures adoptades, sinó únicament com l'existència d'un vincle raonable entre aquestes i la situació que exigeix l'acció normativa reformadora.”

2.2 Per acabar l'anàlisi de la doctrina del TC i del CGE respecte als límits del ús del decret llei, ens hem de referir als límits materials que el Govern de la Generalitat ha de respectar en adoptar un decret llei.

L'article 64.1 de l'EAC diu que “no poden ser objecte de decret llei la reforma de l'Estatut, les matèries que són objecte de desenvolupament bàsic, la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut i per la Carta dels drets i ciutadans de Catalunya i el pressupost de la Generalitat”.

Cal advertir novament que el TC ha declarat que els límits materials que han de respectar els decrets llei autonòmics són els consignats a l'art. 86.1 CE, a més dels que pugui afegir o regular de manera més estricta l'estatut d'autonomia.

L'article 86.1 CE preveu com a límits materials a la regulació per decret llei: l'ordenament de les institucions bàsiques de l'Estat; els drets, els deures i les llibertats dels ciutadans que regula el títol I de la CE; el règim de les comunitats autònomes, i el dret electoral general.

En relació amb les matèries esmentades a l'article 86 CE, el TC ha assenyalat que la clàusula restrictiva “no podran afectar” s'ha d'entendre de manera que ni redueixi al no-res el decret llei, que és un instrument normatiu previst per la Constitució, ni permeti que per decret llei es

reguli el règim general dels drets, deures i llibertats o es vagi en contra del contingut o elements essencials d'algun d'aquests drets (STC 111/1983) o dels elements estructurals essencials o generals de l'organització i el funcionament d'institucions estatals bàsiques (si que poden regular altres aspectes accidentals o singulars d'aquestes, STC 60/1986).

3. L'aplicació de la doctrina del TC i del CGE al projecte de decret llei objecte d'aquest informe

3.1 Pel que fa a la necessitat extraordinària i urgent del projecte, convé recordar que el TC ha establert que, amb independència del marge d'apreciació política per part del Govern, es constata un primer límit jurídic a l'actuació mitjançant decret llei: la necessària identificació pel Govern, de manera explícita i raonada, de la concurrència de la situació de necessitat extraordinària i urgent, que ha de quedar reflectida en l'exposició de motius i en la memòria que acompanyi el projecte de decret llei.

El projecte que examinem s'adequa a aquesta exigència ja que tant l'exposició de motius com la memòria justificativa de la Direcció General de participació, processos Electorals i Qualitat Democràtica, manifesten els motius que justifiquen l'habilitació del Govern per aprovar el decret llei.

L'exposició de motius manifesta:

"...escau la necessitat de disposar de manera peremptòria d'un marc jurídic que permeti dur a terme una consulta sobre l'eventual candidatura dels Jocs Olímpics i Paralímpics d'hivern de l'any 2030 Pirineus-Barcelona. Un projecte d'aquestes dimensions, amb les extraordinàries implicacions esportives, econòmiques, socials i ambientals que comporta, requereix que les persones més directament afectades per la celebració eventual d'aquest esdeveniment esportiu puguin manifestar la seva voluntat. Cal tenir en compte, a més, que la consulta s'ha de fer de manera urgent, atès que la demora en la seva realització podria comportar un retard que impediria dur a terme les actuacions necessàries per impulsarem plenes garanties una eventual candidatura davant dels organismes olímpics competents. El procediment que regula l'article 33 de la Carta Olímpica i les directrius fixades pel mateix Comitè Olímpic Internacional comporten un procés de diàleg i de formalització del projecte de candidatura que no es podria dur a terme si la reforma legislativa no s'aproves amb caràcter urgent."

Certament, la Llei 10/2014 dificulta la possibilitat que el president de la Generalitat consulti a les persones afectades més directament sobre la conveniència d'impulsar una candidatura per als Jocs olímpics d'hivern de l'any 2030 amb prou antelació com per a poder presentar la candidatura davant els organismes olímpics competents. Ho dificulta perquè no preveu que el president o el Govern puguin promoure directament una consulta d'àmbit local atès que la llei atorga la facultat de promoure consultes d'àmbit local a les entitats locals i als seus càrrecs electes i només preveu la participació del president de la Generalitat en la formulació de la convocatòria en els supòsits previstos a l'article 4.3.e).

A més, la Llei 14/2010 tampoc no facilita que el president o el Govern de la Generalitat puguin fer una consulta institucional d'àmbit nacional, ja que requereix que aquestes consultes "es refereixin a tot el territori de Catalunya".

El Govern considera que la presentació de la candidatura a uns jocs olímpics és una decisió política que té unes extraordinàries implicacions esportives, econòmiques, socials i ambientals que justifiquen fer una consulta a la ciutadania.

La voluntat del Govern ja havia quedat recollida al Pla de Govern de la vigent legislatura que propugna l'elaboració d'un projecte per a la candidatura Pirineus-Barcelona per acollir els Jocs Olímpics i Paralímpics d'Hivern 2030, i proposa la celebració d'una consulta sobre aquest projecte entre el conjunt de la ciutadania del Pirineu, i a l'Acord de Govern 122/2021, de 3 d'agost, que disposa que s'han d'incorporar mecanismes de participació ciutadana en la presa de decisions sobre el projecte de candidatura dels Jocs Olímpics i Paralímpics d'Hivern, que inclogui la celebració d'una consulta sobre aquest projecte.

Definit en aquest termes l'objecte de la consulta, no es qüestionable que la decisió política sobre aquesta consulta s'inclou en l'àmbit de les competències i interessos de la Generalitat, en el sentit delimitat pel DCGE 19/2014, citat anteriorment.

L'habilitació que l'article 122 EAC dona a la Generalitat i als ens locals per a convocar consultes populars en l'àmbit de les competències i interessos de la Generalitat i dels ens locals s'ha d'interpretar en sentit ampli i flexible. El CGE estima que en la delimitació de l'objecte de la consulta cal incloure tant les competències estrictament sectorials, regulades en el capítol II del títol IV de l'EAC, com el conjunt de facultats i iniciatives que corresponen a les institucions de la Generalitat. Aquesta segona categoria, tot i que no es troba recollida de manera sistematitzada en l'EAC, forma part del contingut essencial de l'autogovern català, més enllà de les competències estrictes compreses entre els articles 116 i 173 EAC.

En definitiva, els àmbits materials de delimitació de competències que justifiquen la legitimitat de la Generalitat per a formular una consulta sobre una candidatura olímpica són diversos. Més enllà de l'àmbit de l'esport, la consulta pot vincular-se a títols competencials tan diversos com els relatius al comerç, el turisme, el transport, l'organització territorial, l'urbanisme i d'altres que es podrien veure afectats per la realització dels jocs i que podrien també justificar la delimitació de les persones cridades a la consulta. I la proposta d'una candidatura olímpica no és una decisió política aliena als interessos de la Generalitat.

La rellevància de la decisió i la voluntat del Govern que els ciutadans afectats singularment participin donant la seva opinió sobre la decisió de promoure una candidatura als Jocs olímpics d'hivern de 2030 posa de manifest -i alhora justifica- la necessitat de modificar la Llei 14/2010 per a reconèixer la capacitat del president i del Govern de la Generalitat de promoure i convocar una consulta, malgrat no s'estengui sobre tot el territori de Catalunya.

3.2 El segon requeriment que faculta a utilitzar el decret llei, vinculat a la urgència, és la impossibilitat, en aquest cas, de modificar la Llei 14/2010 mitjançant un projecte de llei tramitat pel procediment legislatiu ordinari o d'urgència; és a dir, que els objectius pretesos pel projecte no s'assolirien si s'optés per aprovar una llei parlamentària.

Això s'ha analitzat durant la tramitació del projecte de decret llei objecte de consulta. El Reglament del Parlament preveu la possibilitat de tramitació de projectes de llei mitjançant tramitacions urgents o la tramitació per lectura única. Si bé són tramitacions que podrien ajustar-se a una modificació legislativa com la que es preveu dur a terme, no permetrien aprovar les mesures previstes en el projecte amb la immediatesa necessària.

L'elaboració i l'aprovació d'un projecte de llei, encara que es tramités directament en el Ple per la modalitat de lectura única -amb els requisits procedimentals que comporta, especialment en la seva fase de tramitació administrativa com a avantprojecte-, no permetria aprovar la regulació prevista en un termini prudencial que no obstaculitzés el procés de la candidatura.

Cal recordar que la tramitació d'un projecte de llei, encara que, com en aquest cas, es tracti d'una modificació legal poc complexa, requereix prèviament l'aprovació pel Govern d'una memòria preliminar que ha de valorar si és preceptiu en aquest cas fer una consulta pública prèvia sobre l'avantprojecte. La tramitació de l'avantprojecte requereix, a més, que, un cop es disposa del text, de la memòria d'impacte, de la memòria general i de l'informe jurídic, es faci la consulta interdepartamental i es sol·licitin els informes dels departaments competents en matèria pressupostària i d'organització, i a l'Institut Català de les Dones. També cal fer el tràmit d'audiència i informació pública, per un termini no inferior a quinze dies, i l'informe de la Comissió de Govern Local i del Consell de Govern Local abans de l'aprovació pel Govern del projecte de llei. Efectuats aquests tràmits i valorades les aportacions rebudes durant la tramitació, el Govern pot sol·licitar la tramitació urgent del projecte de llei o la seva tramitació pel procediment de lectura única, i s'inicia la tramitació parlamentària.

Aquesta complexa tramitació dels avantprojectes de llei abans de la seva tramitació parlamentària impossibilitaria, encara que el Parlament adoptés un procediment de tramitació parlamentària àgil, que el president i el Govern de la Generalitat disposin del marc normatiu que els permeti promoure i convocar la consulta en el termini necessari per a poder decidir i si s'escau formular la candidatura per als Jocs olímpics d'hivern de 2030.

3.3 Finalment, hem de fer esment a la necessària connexió de sentit o la congruència entre les mesures adoptades i la finalitat perseguida per la norma; en altres paraules, la idoneïtat de la regulació que s'adopta mitjançant el decret llei per fer front a la situació extraordinària i urgent que en motiva l'aprovació.

L'exposició de motius es refereix a la connexió entre la finalitat buscada i la modificació normativa que estableix el projecte de decret llei:

"Finalment, la modificació de la Llei 10/2014 que incorpora aquest Decret llei constitueix una mesura adequada per donar resposta a la situació de necessitat extraordinària i urgent exposada, en la mesura que ha de permetre impulsar i convocar la consulta sobre els Jocs Olímpics d'hivern 2030 i fer possible conèixer la voluntat de les persones relacionades, sota criteris objectius, amb els territoris afectats per la celebració eventual dels Jocs, amb la finalitat última de dur a terme les actuacions necessàries per presentar, si s'escau, dintre dels terminis requerits, un projecte sòlid davant dels estaments competents per a la seva celebració".

Respecte a la connexió entre la situació d'urgència i la mesura adoptada, s'aprecia la congruència de la mesura amb la finalitat última que es persegueix, ja que, perquè el president o el Govern de la Generalitat puguin promoure i convocar una consulta sobre els jocs olímpics d'hivern que permeti, si s'escau, promoure una candidatura dins dels terminis requerits, cal que la llei prevegi aquesta possibilitat.

Hi havia dues possibles opcions de modificació legal. Una primera opció hauria estat la de reformar el concepte d'iniciativa institucional d'àmbit nacional perquè aquesta no tingués necessàriament per objecte una consulta referida a tot el territori de Catalunya, de manera que el caràcter nacional de la consulta es vinculés, no a l'àmbit territorial, sinó a les competències i interessos sobre els quals la consulta incideix, que serien nacionals quan corresponen a la Generalitat i d'àmbit local quan corresponen a una administració local. Aquesta opció hauria comportat la modificació de l'article 3.2 de la llei.

L'altra opció, que és la que recull el projecte de decret llei, és incorporar a l'article 4.3 de la llei, que estableix a qui correspon promoure i convocar les consultes institucionals d'àmbit local, una nova lletra, la f), que incorpora la possibilitat que el president o el Govern de la Generalitat promoguin consultes que afectin més d'un municipi, d'una comarca o d'una vegueria sobre assumptes relacionats amb les competències o els interessos de la Generalitat. En aquests casos, a més, la convocatòria correspon al president de la Generalitat.

Totes dues opcions compleixen l'element de connexió entre la finalitat pretesa i l'opció legislativa adoptada.

Per tot això considerem que l'exposició de motius del Projecte de decret llei i la memòria justifiquen la concurrència dels elements habilitants per l'ús pel Govern d'un decret llei, d'acord amb la jurisprudència constitucional i la doctrina del CGE.

3.4 En analitzar la doctrina del TC i del CGE ens hem referit també als límits materials que el Govern ha de respectar en adoptar un decret llei.

Del llistat de matèries que la CE i l'EAC preveuen com a excloses del decret llei, l'única que

podria plantejar algun dubte en el cas que examinem és la relativa als drets reconeguts a l'EAC o en el títol I de la CE.

És evident que la Llei 10/2014, que és la que el decret llei modifica, suposa un exercici de la competència legislativa en matèria de consultes populars, competència establerta a l'article 122 EAC. També es indiscutible que la Llei 10/2014 desplega el dret dels ciutadans de Catalunya a participar en els assumptes públics de manera directa amb diferents modalitats de participació, recollit a l'article 29 de l'EAC, entre les quals destaquen la manifestació general del dret de participació i la més específica, configurada com el dret a promoure la convocatòria de consultes populars per la Generalitat i els ajuntaments en la forma i amb les condicions que les lleis estableixin.

L'article 29 de l'EAC forma part del conjunt dels anomenats *drets estatutaris*, que tenen naturalesa jurídica de mandats o principis rectors adreçats al legislador català per al seu desenvolupament. L'abast precís del seu contingut i la seva garantia i exigibilitat dependran dels termes amb què siguin regulats en la corresponent llei del Parlament.

D'aquesta manera, l'EAC, norma institucional bàsica de l'autogovern català, preveu explícitament un àmbit material propi d'instruments de participació democràtica susceptible de ser desplegat per llei i que ha de permetre vehicular les relacions entre la ciutadania i el sistema institucional de la Generalitat en un sentit ampli, inclosos els ens locals.

El TC té una àmplia doctrina en relació amb quan el dret de participació que s'exerceix en una consulta que fa una crida a la població a expressar la seva opinió mitjançant el vot constitueix un exercici del dret fonamental reconegut a l'article 23 de la CE (entre altres, STC 119/1995) i ha manifestat que l'exercici d'aquest dret només és dona en el cas dels referèndums, en què, amb les garanties pròpies del procediment electoral, es crida a participar els integrants del cens. Per tant, el TC nega que la participació en altres tipus de consultes, com les no referendàries previstes a la Llei 14/2010, sigui una manifestació d'aquell dret fonamental.

Però, més enllà de destacar que el dret de participació recollit en l'article 29 de la CE no és una manifestació del dret de l'article 23 CE, i que, en conseqüència, no operarien respecte de les consultes no referendàries els límits materials que per als drets del títol I de la CE amb caràcter general estableix l'article 86 CE, encara que sí que podria operar respecte del dret de participació en sectors específics de l'ordenament, és necessari analitzar si el contingut del projecte del decret llei queda afectat pel límit material estatutari dels decrets llei previst a l'article 64.1 de l'EAC.

El TC ha assenyalat que la clàusula restrictiva "no podran afectar" referida als drets, deures i principis recollits al títol I de la CE que conté l'article 86 CE s'ha d'entendre de manera que

ni redueixi al no-res el decret llei, ni permeti que per decret llei es reguli el règim general dels drets, deures i llibertats o es vagi en contra del contingut o elements essencials d'algun d'aquests drets.

Aquesta doctrina del TC ha estat incorporada pel CGE en els dictàmens en què ha analitzat els límits materials del Decret llei, malgrat que l'article 64.1 de l'EAC defineix el límit de manera més precisa, ja que es refereix a "la regulació essencial" o "el desenvolupament directe dels drets".

El CGE en aquells caos en què la regulació feta pel decret llei incorpora un contingut que pot ser considerat com a limitatiu d'un dret, ha dit que la figura del decret llei no ha de ser entesa de manera tan restrictiva que impedeixi la seva actuació com a instrument normatiu apte per donar resposta a les perspectives canviants de la vida actual (STC 329/2005, de 15 de desembre, FJ 8). Tanmateix, el CGE admet que quan la regulació incorporada en el decret llei afecti drets constitucionals o estatutaris, haurà de respectar el límit infranquejable dels elements essencials del seu règim general, sense alterar-lo ni modificar-lo de manera que no s'innovi en la configuració que el fa recognoscible com a tal (entre altres, DCGE 5/2015, FJ 29).

Doncs bé, d'acord amb aquest cànon interpretatiu dels límits materials del decret llei podem concloure que la modificació que incorpora el decret llei només es projecta sobre un aspecte no essencial del dret, ja que només incideix en un aspecte procedimental relatiu a la determinació de les institucions legitimades per a promoure i convocar un procés participatiu quan no el promouen directament els ciutadans.

Per tant, podem concloure que el requeriment formal d'una llei esdevé innecessari. En altres paraules, que les previsions que conté l'article únic del projecte de decret llei no són susceptibles de ser valorades com una modificació dels elements essencials del dret de participació dels ciutadans mitjançant consultes populars no referendàries.

Per aquesta raó, la seva inclusió en el tipus del Decret llei no presenta problemes d'adequació constitucional.

4. Procediment de tramitació del Projecte de decret llei

L'article 38 de la Llei 13/2008 regula els requisits per a la tramitació i aprovació dels projectes de decret llei en els termes següents:

"2. La tramitació d'un decret llei s'inicia a proposta del departament o els departaments competents per raó de la matèria, als quals correspon d'elaborar el projecte corresponent. L'inici de la tramitació s'ha de comunicar al secretari o secretària del Govern.

3. Els projectes de decret llei han d'incloure una exposició de motius en què es raoni expressament la necessitat extraordinària i urgent de la iniciativa i han d'anar acompanyats amb un informe que justifiqui aquesta necessitat i certifiqui que les mesures proposades són congruents i estan en relació directa amb la situació que s'ha d'afrontar, i es poden acompanyar amb altres memòries, estudis, informes i dictàmens sobre l'adequació de les mesures proposades als fins que es persegueixen. En tot cas, els projectes de decret llei han d'ésser objecte d'un informe dels serveis jurídics de la Generalitat.

4. Correspon als consellers dels departaments que han elaborat un projecte de decret llei de sotmetre'l a l'aprovació del Govern".

Ens referirem en primer lloc a la competència del Departament d'Acció Exterior i Govern Obert per a tramitar el Projecte de decret llei.

D'acord amb el Decret 21/2021, de 25 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, correspon al Departament d'Acció Exterior i Govern Obert l'exercici de les atribucions pròpies de l'Administració de la Generalitat en l'àmbit relatiu a les polítiques de transparència i Govern Obert. I d'acord amb l'article 14 del Decret 250/2021, de 22 de juny, de reestructuració del Departament d'Acció Exterior i Govern Obert, la Secretaria de Govern Obert s'estructura en les direccions generals de Dades Obertes, Transparència i Col·laboració i de Participació, Processos Electorals i Qualitat Democràtica. El Decret 83/2019, de 24 d'abril, de reestructuració del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència atribueix a la Direcció General de Participació Ciutadana i Processos Electoral, entre altres, la funció de dirigir la implementació, avaluació i difusió dels canals i els instruments per a fomentar la participació ciutadana i les activitats administratives necessàries per a dur a terme els processos electorals i les consultes populars.

D'aquest conjunt normatiu en deriva la competència del Departament d'Acció Exterior i Govern Obert per a promoure la modificació de la Llei 14/2010.

L'exercici d'aquesta competència mitjançant la proposta d'un projecte de decret llei és du a terme, d'acord amb l'article 38.3 de la Llei 13/2008, amb la formulació d'una memòria justificativa de la seva necessitat extraordinària i urgent que certifica que la mesura proposada és congruent i està en relació directa amb la situació que s'ha d'afrontar, subscripta pel director general de Participació, Processos Electorals i Qualitat Democràtica, el 24 de febrer de 2022.

També consta a l'expedient una evalisa del secretari general del Departament adreçada al secretari de Govern, que comunica l'inici de la tramitació del Projecte de decret llei, tal com exigeix l'article 38.2 de la Llei 13/2008.

Pel que fa a l'informe d'impacte pressupostari, no es considera necessari sol·licitar-lo a la Direcció General de Pressupostos del Departament d'Economia i Hisenda, atès que la mesura que regula el Projecte de decret llei, tal i com es fa constar en la pròpia memòria justificativa no comporta cap despesa addicional.

El Projecte de decret llei s'ha de sotmetre a l'aprovació del Govern. Pel que fa al Consell Tècnic, en el cas dels projectes de decret llei el seu dictamen no és preceptiu d'acord amb l'article 8.1.b) del Reglament del Consell Tècnic del Govern, aprovat pel Decret 413/2011, que estableix que el Consell Tècnic examina i delibera en relació amb els projectes de disposicions normatives que hagin de ser sotmesos a l'aprovació del Govern, tret dels projectes de decret llei.

Finalment, d'acord amb l'article 64 EAC, el decret llei haurà de ser validat pel Parlament.

5. Contingut del Projecte de decret llei

El Projecte de decret llei consta d'una exposició de motius, un article únic i una disposició final.

L'exposició de motius fa referència al marc competencial i, d'acord amb la doctrina del TC i del CGE, justifica de manera explícita i raonada la concurrència de la situació de necessitat extraordinària i urgent, i exposa la relació d'adequació entre el pressupòsit habilitant i les mesures que la norma estableix i la necessitat inajornable d'establir la regulació que es proposa.

L'article únic modifica l'article 4.3 de la Llei 10/2014: hi afegeix una lletra f) que habilita el president o el Govern de la Generalitat a promoure consultes sobre assumptes que afectin més d'un municipi, d'una comarca o d'una vegueria, relacionats amb les competències o els interessos de la Generalitat. En aquests casos, s'estableix que la convocatòria correspon al president de la Generalitat.

En definitiva el que fa el Decret llei és preveure la possibilitat que en l'àmbit de les consultes institucionals d'àmbit local, per raó del territori supramunicipal sobre els que es reflecteix, el president de la Generalitat o el Govern puguin promoure i convocar una consulta que necessàriament ha de referir-se als assumptes relacionats amb les competències o els interessos de la Generalitat.

Dues són les condicions que permetran al president de la Generalitat o al Govern promoure les consultes definides com d'àmbit local: que l'àmbit sigui superior a l'àmbit territorial d'un ens local d'acord amb l'estructura territorial de Catalunya i que, a més, l'objecte d'aquesta consulta es correspongui a les competències de la Generalitat, enteses en el sentit ampli al qual ens hem referit en aquest informe.

Aquesta darrera condició és la que justifica i alhora fa possible que malgrat s'habilita al president de la Generalitat i al Govern per promoure una consulta que la Llei defineix com d'àmbit local, la previsió no pugui ser considerada com una ingerència en l'autonomia local.

Respecte del principi d'autonomia local municipal, constitucionalment garantit en l'article 137 i 140 CE i 86 EAC ens limitarem a recordar que té com a finalitat principal garantir l'autogovern dels ens locals en la gestió dels seus interessos i assumptes públics sota la seva responsabilitat.

En l'exercici d'aquest àmbit d'autogovern, la Carta europea d'autonomia local diu al definir l'àmbit de l'autonomia local, que *"Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley"* (article 3.2 de la Carta). En definitiva, es limita a dir que el reconeixement que la Carta fa del sistema de democràcia representativa no perjudica els processos de participació ciutadana d'àmbit local.

La modificació proposada és respectuosa amb delimitació del contingut de l'autonomia local i amb el reconeixement de la capacitat dels ens locals per establir les normes i els procediments adequats per promoure els processos de participació en la gestió dels assumptes públics que tenen encomanats, ja que fa una habilitació al president de la Generalitat i al Govern per promoure convocatòries d'àmbit local, que no restringeix o limita la capacitat dels ens locals per regular, promoure i convocar processos de participació ciutadana.

La disposició final estableix que el decret llei entra en vigor el mateix dia de la seva publicació en el DOGC, com a manifestació de la urgència en l'aplicació de les mesures que preveu, i precisa que els seus efectes s'estenen des de l'1 de gener de 2022.

III. CONCLUSIÓ

Analitzat el Projecte de decret llei de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana, s'emet informe favorable perquè se'n continuï la tramitació.

Data: 2022.02.24
19:09:52 +01'00'

Neus París

Advocat en cap (ef.)



CVE-DOGC-A-22074033-2022

DISPOSICIONS GENERALS**DEPARTAMENT DE LA PRESIDÈNCIA**

DECRET LLEI 2/2022, de 15 de març, de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.

El president de la Generalitat de Catalunya

L'article 67.6.a) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya preveu que els decrets llei són promulgats, en nom del rei, pel president o presidenta de la Generalitat

D'acord amb això, promulgo el següent

DECRET LLEI**Exposició de motius**

La Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana regula els 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.

L'experiència assolida en la seva aplicació cal qualificar-la com de positiva, tal com ho reflecteixen les més de 30 consultes no referendàries d'àmbit local dutes a terme en el període 2016-2021. Tot i això, aquestes dades també posen de manifest que només s'han celebrat consultes d'àmbit municipal. La raó d'aquest fet es pot trobar en el fet que la Llei, en el cas de les consultes d'àmbit nacional, requereix que es projectin necessàriament sobre tot el territori de Catalunya i, en les d'àmbit local, que se singularitzin en un àmbit municipal, comarcal o de vegueria concrets, la qual cosa en dificulta la realització quan es tracta d'un àmbit d'abast supramunicipal superior al municipi, la comarca o la vegueria.

Aquesta última circumstància col·lideix amb el fet que hi ha assumptes o àmbits de decisió de la Generalitat, relacionats amb les seves competències o interessos, que, per la seva incidència en polítiques públiques o en interessos de caràcter social, econòmic o d'arrelament al territori, tenen un abast supramunicipal i, en conseqüència, poden afectar, de manera transversal, els interessos de les persones que resideixen en aquests territoris.

D'acord amb això, aquest Decret llei atribueix al president de la Generalitat i al Govern la facultat de promoure consultes que afectin més d'un municipi, d'una comarca o d'una vegueria, i de convocar-les, per la seva especial transcendència, al president de la Generalitat.

El recurs a la legislació d'urgència per aprovar la modificació de la Llei 10/2014 que es proposa està plenament justificat. D'una banda, es respecten els límits materials de l'article 64 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i també els recollits a l'article 86.1 de la Constitució espanyola, que el Tribunal Constitucional ha considerat aplicables als decrets llei autonòmics (STC 40/2021, de 18 de febrer). En especial, aquest Decret llei respecta l'exigència que no es desenvolupin directament els drets reconeguts a l'Estatut, ja que la regulació que se'n fa té un caràcter essencialment organitzatiu i instrumental, i no desenvolupa directament cap dret de participació regulat per l'Estatut d'autonomia de Catalunya ni afecta el contingut essencial.

De l'altra, també concorren els pressupòsits habilitants que fonamenten la utilització de la legislació d'urgència, tal com exigeixen l'article 64.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i la doctrina constant emanada del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, que en el Dictamen 2/2021, de 29 de juliol, acull la doctrina constitucional i consultiva sobre la matèria.

Així, en primer lloc, escau la necessitat de disposar de manera peremptòria d'un marc jurídic que permeti dur a

16 MARÇ 2022

36

ENTRADA NÚM.

40201

2/3

Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya

Núm. 8626A - 15.3.2022

CVE-DOGC-A-22074033-2022

terme una consulta sobre l'eventual candidatura dels Jocs Olímpics i Paralímpics d'hivern de l'any 2030 Pirineus-Barcelona. Un projecte d'aquestes dimensions, amb les extraordinàries implicacions esportives, econòmiques, socials i ambientals que comporta, requereix que les persones més directament afectades per la celebració eventual d'aquest esdeveniment esportiu puguin manifestar la seva voluntat. Cal tenir en compte, a més, que la consulta s'ha de fer de manera urgent, atès que la demora en la seva realització podria comportar un retard que impediria dur a terme les actuacions necessàries per impulsar amb plenes garanties una eventual candidatura davant dels organismes olímpics competents. El procediment que regula l'article 33 de la Carta Olímpica i les directrius fixades pel mateix Comitè Olímpic Internacional comporten un procés de diàleg i de formalització del projecte de candidatura que no es podria dur a terme si la reforma legislativa no s'aprovés amb caràcter urgent.

En segon lloc, cal fer notar que l'elaboració i l'aprovació d'un projecte de llei, ni que es tramités directament en el Ple per modalitat de lectura única —amb els requisits procedimentals que comporta, especialment en la seva fase de tramitació administrativa com a avantprojecte—, no permetria aprovar la regulació prevista en un termini prudencial que no obstaculitzés el procés de la candidatura.

Finalment, la modificació de la Llei 10/2014 que incorpora aquest Decret llei constitueix una mesura adequada per donar resposta a la situació de necessitat extraordinària i urgent exposada, en la mesura que ha de permetre impulsar i convocar la consulta sobre els Jocs Olímpics d'hivern 2030 i fer possible conèixer la voluntat de les persones relacionades, sota criteris objectius, amb els territoris afectats per la celebració eventual dels Jocs, amb la finalitat última de dur a terme les actuacions necessàries per presentar, si escau, dintre dels terminis requerits, un projecte sòlid davant dels estaments competents per a la seva celebració.

Aquest Decret llei es dicta a l'empara de la competència que l'article 122 de l'Estatut d'autonomia atribueix a la Generalitat de Catalunya en matèria de consultes populars.

Per tant, en ús de l'autorització que em concedeix l'article 64 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i de conformitat amb l'article 38 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern,

A proposta de la consellera d'Acció Exterior i Govern Obert i amb la deliberació prèvia del Govern,

Decreto:

Article únic

S'afegeix una lletra f) a l'apartat 3 de l'article 4 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, amb la redacció següent:

"f) El president de la Generalitat o el Govern poden promoure consultes que afectin més d'un municipi, d'una comarca o d'una vegueria, sobre assumptes relacionats amb les competències o els interessos de la Generalitat. En aquests casos, la convocatòria correspon al president de la Generalitat."

Disposició final

Aquest Decret llei entra en vigor el mateix dia d'haver estat publicat en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

Per tant, ordeno que tots els ciutadans als quals sigui aplicable aquest Decret llei cooperin en el seu compliment, i que els tribunals i les autoritats als quals pertogui el facin complir.

Barcelona, 15 de març de 2022

Pere Aragonès i Garcia

CVE-DOGC-A-22074033-2022

President de la Generalitat de Catalunya

Victòria Alsina i Burgués

Consellera d'Acció Exterior i Govern Obert

(22.074.033)

