



PARLAMENT DE CATALUNYA

INFORME SOBRE LA SOL·LICITUD D'ADMISSIÓ A TRÀMIT DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR DE LA PROPOSICIÓ DE LLEI DE DECLARACIÓ D'INDEPENDÈNCIA DE CATALUNYA (expedient núm. 202-00075/13)

Amb relació a la iniciativa legislativa popular de la Proposició de Llei de declaració d'independència de Catalunya, presentada per una comissió promotora integrada per Francesc Fíguls Sierra, David Folch Flórez i Lluís Tenas Sacristan en data del 2 de febrer de 2024, el lletrat secretari de la Comissió de Control de la Iniciativa Legislativa Popular sotasignat emet el següent

INFORME

I

ANTECEDENTS

Primer. En data del 2 de febrer d'enguany va entrar en el Registre del Parlament la sol·licitud d'admissió a tràmit d'una proposició de Llei, presentada a l'empara de la Llei 1/2006, del 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular (en endavant, Llei 1/2006 o LILP), titulada Proposició de Llei de declaració d'independència de Catalunya.

Segon. La dita sol·licitud va acompanyada de la documentació que seguidament s'indica, que es troba en l'expedient referenciat *ut supra*:

- a) Un text articulat, acompanyat d'una exposició de motius.
- b) Una memòria explicativa de les raons que aconsellen de tramitar-la i aprovar-la.
- c) La relació dels membres de la comissió promotora.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Tercer. D'acord amb l'article 6 de la Llei 1/2006, correspon a la Mesa del Parlament examinar la documentació rebuda i pronunciar-se de manera motivada en el termini de quinze dies hàbils sobre l'admissió o inadmissió a tràmit de la proposició de llei.

En conseqüència, en aquest informe s'examina, amb caràcter consultiu, l'adequació de la proposició de llei a les condicions que estableix la Llei 1/2006, per tal que la Mesa del Parlament decideixi, atenent les següents

II

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

1. SOBRE ELS ELEMENTS FORMALS DE LA SOL·LICITUD

Primera. L'article 6.2.b de la Llei 1/2006 incorpora, com a causes formals d'inadmissibilitat d'una proposició de llei d'iniciativa popular, que aquesta proposició o la documentació presentada no compleixin algun dels requisits que estableix l'article 5.1 de la mateixa Llei. En concret, aquest precepte determina que la sol·licitud d'admissió de la iniciativa legislativa ha d'anar acompanyada dels documents següents:

- «a) El text articulat de la proposició de llei, precedit d'una exposició de motius.
- »b) Una memòria explicativa de les raons que aconsellen, segons el parer de les persones signants, la tramitació i l'aprovació de la proposició de llei pel Parlament.
- »c) La relació dels membres que componen la comissió promotora i de llurs dades personals.»

Segona. En vista de la documentació presentada, relacionada en els antecedents d'aquest informe, la sol·licitud compleix, al nostre parer, els requisits d'ordre formal exigits. No obstant això, la tècnica legislativa emprada presenta algunes carències, que es poden corregir durant l'eventual tramitació legislativa. Tot i que es presenta un text articulat, el contingut material de la majoria dels seus articles no té contingut dispositiu i són més propis d'una iniciativa d'impuls polític que no pas d'una de legislativa.

Aquest fet, tanmateix, no constitueix, com s'ha dit, un defecte invalidant, tenint en compte que l'exercici de la iniciativa legislativa popular és una projecció inequívoca



PARLAMENT DE CATALUNYA

del dret fonamental a la participació política ex article 23.1 de la Constitució (CE), instrumentat com a facultat reconeguda als ciutadans d'impulsar procediments legislatius. Així mateix, la participació popular és un dret estatutari [art. 29.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC)], que estableix que els ciutadans tenen dret a participar directament «en els afers públics de Catalunya».

2. SOBRE EL CONTINGUT MATERIAL DE LA PROPOSICIÓ DE LLEI

Primera. Una vegada examinats els requisits formals, cal que analitzem seguidament el contingut material de la Proposició de Llei per a determinar si està afectada per alguna de les causes d'inadmissibilitat des d'aquest punt de vista. Entre aquestes causes (art. 6.2 de la Llei 1/2006), n'hi ha dues de fonamentades en el contingut substantiu i no merament formal, com són:

«a) Que tingui per objecte alguna matèria sobre la qual la Generalitat no té atribuïda la competència.

»[...]

»d) Que faci referència a una matèria exclosa d'acord amb l'article 1.»

En efecte, l'article 1 LILP, a què remet la lletra d de l'article 6.2, conté diversos límits materials, i reitera els de caràcter competencial, per bé que de manera no gaire extensa. En concret, aquest precepte incorpora un seguit de matèries expressament excloses de la iniciativa legislativa popular, com són les reservades per l'Estatut d'autonomia a la iniciativa exclusiva dels diputats, dels grups parlamentaris o del Govern, els pressupostos de la Generalitat i les matèries tributàries,:

«Poden ésser objecte de la iniciativa legislativa popular les matèries sobre les quals la Generalitat té reconeguda la seva competència i el Parlament pot legislar, d'acord amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia, llevat de les matèries que l'Estatut reserva a la iniciativa legislativa exclusiva dels diputats, els grups parlamentaris o el Govern, dels pressupostos de la Generalitat i de les matèries tributàries.»

Precisament, pel que fa a les matèries excloses, la doctrina de dret públic ha coincidit en el fet que l'ordenament català es caracteritza pel seu grau d'obertura. La Llei conté, com s'ha vist, una limitació relativa a les matèries que són competència de la Generalitat, reconegudes per l'Estatut, però, en comparació amb altres regulacions en l'àmbit autonòmic, no impedeix, per exemple, que una



PARLAMENT DE CATALUNYA

iniciativa legislativa popular pugui referir-se a les institucions d'autogovern ni tampoc a les matèries de desenvolupament bàsic de l'Estatut. Per tant, les matèries més sensibles que en resten excloses són la planificació econòmica, la matèria tributària, la pressupostària i la reforma de l'Estatut, i implícitament, doncs, la reforma constitucional. En aquests dos darrers casos, això està també justificat pel fet que la iniciativa legislativa popular ha de versar sobre aquelles qüestions sobre les quals el Parlament de Catalunya pugui adoptar decisions per ell mateix, sense la intervenció d'altres òrgans de l'Estat.

Segona. En aquest cas, com revela la seva denominació i expressament s'indica en el preàmbul i l'articulat de la Proposició de Llei, aquesta no se ceneix a l'àmbit estricte de les competències de la Generalitat (capítol II del títol IV EAC, especialment art. 116 a 173), i no cerca la fonamentació en la Constitució o l'Estatut, ja que pretén aprovar una «declaració d'independència» tot establint un procediment (articles 9 i 10) a aquest efecte. Aquest objecte de la proposició es podrà considerar com a basilar o essencial —perquè la resta són de caràcter més aviat instrumental o declaracions emfàtiques sense contingut prescriptiu o normatiu—, i per tant, no és esmenable sense risc de desvirtuar-la o privar-la del seu propòsit. Doncs bé, aquest objecte suposa una modificació substancial de la forma d'estat i de govern establerta i definida a la Constitució, a banda de repercutir en la definició del subjecte de la sobirania. Per tant, qualsevol regulació que alteri o contradigui el disseny constitucional requereix una prèvia reforma constitucional. Aquesta, segons l'article 166 CE, ha d'exercir-se de la manera que estableixen els apartats 1 i 2 de l'article 87 CE, d'acord amb el procediment que estableixen els articles 166 i següents CE, que possibiliten que, entre els subjectes legitimats, hi siguin les assemblees de les comunitats autònomes, que la poden emprendre davant el Congrés dels Diputats. Això mateix ha estat declarat pel Tribunal Constitucional, amb una referència expressa a les iniciatives legislatives populars, en la Sentència 76/1994, del 14 de març, en els termes següents:

*«La prohibición consagrada en este artículo implica, sin necesidad de que venga reiterada en otros preceptos, **que en esta materia no cabe ejercer la iniciativa legislativa popular en modo alguno –tampoco indirectamente–**; es decir, supone vetar la posibilidad de instar, por medio de una iniciativa legislativa popular, el ejercicio de las facultades de iniciativa que en aquel ámbito se reconocen, en lo que aquí interesa, al Parlamento Vasco. **La Constitución ha querido reservar la iniciativa legislativa de reforma constitucional al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades***



Autónomas, primando los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa. Si la Constitución ha prohibido expresamente que la reforma constitucional pueda incoarse como consecuencia del ejercicio de una iniciativa popular, es evidente que servirse de ésta para provocar el ejercicio de una iniciativa parlamentaria, ésta sí legitimada por aquel precepto para iniciar el proceso de reforma, supone contravenir la finalidad perseguida por el constituyente al prever la referida exclusión.»

Des de la perspectiva del Parlament de Catalunya, això pot plasmar-se en una iniciativa legislativa exercida a instància dels subjectes a què fan referència l'article 55.2 EAC i l'article 111.a i b, i concordants, del Reglament del Parlament (RPC).

En aquest sentit, com ha recordat el Consell de Garanties Estatutàries (DCGE 15/2010, del 6 de juliol, respecte a la Proposta de consulta popular per via de referèndum sobre la independència de la nació catalana), el Tribunal Constitucional ha declarat, en línia de continuïtat amb altres pronunciaments anteriors (v. gr. STC 11/1981, del 8 d'abril, FJ 7), que:

«[I]a Constitución Española, a diferencia de la francesa o la alemana, no excluye de la posibilidad de reforma ninguno de sus preceptos ni somete el poder de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento.» (STC 48/2003, del 12 de març, FJ 7).

D'altra banda, ni que sigui de forma indirecta, la regulació que es proposa també afecta l'Estatut. En aquest cas, cal tenir present que el procediment de reforma de la norma institucional bàsica catalana està regulat de forma prolixa, ja que el mateix Estatut estableix, al marge de la iniciativa ordinària del Parlament, i en els termes establerts per l'article 222.1.a, una modalitat específica d'iniciativa legislativa a instància dels titulars del dret de vot al Parlament —distinta de la que imposa la Llei 1/2006—, mitjançant la presentació de 300.000 signatures acreditades (art. 223.1 EAC).

Tercera. Cal afegir que la Proposició de Llei examinada té un objecte i un propòsit manifest que coincideix amb iniciatives que s'han plantejat en altres ocasions, per mitjà del mateix instrument, davant del Parlament, havent-se acordat la inadmissió per la Mesa (acords de la Mesa de 13 de setembre de 2022, de 25 de juny de 2019, d'1 d'abril de 2008 i de 17 de gener de 2008), acords precedits, en tots el casos, d'informes dels Serveis Jurídics, en els que s'ha considerat inadmissible la



PARLAMENT DE CATALUNYA

proposició per contradir la llei 1/2006, del 16 de febrer, als quals em remeto com a complement d'aquest informe.

III

CONCLUSIONS

Única. En conseqüència, atesos els raonaments exposats, la sol·licitud a què fa referència aquest informe no compleix les condicions que estableix la Llei 1/2006 perquè la Mesa del Parlament la pugui admetre a tràmit. D'altra banda, es considera que les causes d'inadmissibilitat de caràcter material observades no es poden considerar com una irregularitat susceptible d'ésser esmenada, d'acord amb el que disposa l'article 6.4 LILP, atès que afecten els elements nuclears i essencials de la proposició.

Palau del Parlament, 14 de febrer de 2024



Xavier Muro i Bas

Lletrat del Parlament de Catalunya i

Secretari de la Comissió de Control de la Iniciativa Legislativa Popular