



PARLAMENT DE CATALUNYA

INFORME JURÍDIC SOBRE LA SOL·LICITUD D'ADMISSIÓ A TRÀMIT DE LA PROPOSICIÓ DE LLEI "LA REGULACIÓ DE L'ESTATUS POLÍTIC DE CATALUNYA"

(núm. de tramitació 202-00079/13)

ANTECEDENTS DE FET

Únic. – El 28 de febrer de 2024, els Srs. Albert Pont Serrano, Albert Aragonès i Escamilla, Josep Maria Argemí Argelaguet, Ramon Carner Alivés i la Sra. Margarita Abella Mestanza van presentar al Registre General del Parlament de Catalunya –entrada núm. 124912; núm. de tramitació 202-00079/13– una sol·licitud d'admissió a tràmit de la Proposició de llei "La regulació de l'estatus polític de Catalunya" –des d'ara, Proposició de llei–, a l'empara de l'article 62.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 –des d'ara, EAC– i de la Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular –des d'ara, LILP. La sol·licitud esmentada s'acompanya de tres annexos: "a. El text articulat de la proposició de llei" –"Annex 1"–; "b. La memòria justificativa" –"Annex 2"–, i "c. La llista amb els noms de les persones que formen la Comissió Promotora amb la designa de representant" –"Annex 3".

FONAMENTS JURÍDICS

1.- Exercici de la iniciativa legislativa popular a Catalunya

D'acord amb l'article 62.1 de l'EAC, a més de als diputats, als grups parlamentaris i al Govern; la iniciativa legislativa també correspon als ciutadans mitjançant la iniciativa



PARLAMENT DE CATALUNYA

legislativa popular –des d'ara, ILP–, en els termes establerts per les lleis de Catalunya. Així mateix ho estableix l'article 111.d¹ del Reglament del Parlament² –des d'ara, RP.

L'LILP regula l'exercici de la ILP, iniciativa ciutadana que, d'acord amb l'article 3, s'exerceix per mitjà de la presentació a la Mesa del Parlament d'una proposició de llei, amb el suport de les signatures, degudament autenticades, d'un mínim de 50.000 persones; aquestes signatures han de complir les condicions que estableix aquesta mateixa disposició normativa. Concretament, l'LILP –v. capítol I– regula, entre d'altres, l'objecte de les ILP –article 1–, les persones legitimades per exercir aquest dret de caràcter polític –article 2– i la comissió promotora –article 4–, la qual exerceix, per atribució legal, la representació de les persones signants de la ILP als efectes que en deriven.

2.- Admissió a tràmit de les proposicions de llei

Un cop s'ha presentat una sol·licitud d'admissió d'una ILP davant la Mesa del Parlament, d'acord amb l'article 6.1 de l'LILP, la Mesa ha d'examinar la documentació rebuda i s'ha de pronunciar de manera motivada en el termini de quinze dies hàbils sobre l'admissió o la inadmissió a tràmit de la proposició de llei. Conformement a l'article 139.1 de l'RP, la Mesa del Parlament admet a tràmit les proposicions d'ILP si compleixen els requisits que estableixen la llei que les regula –l'LILP– i l'RP.

¹ "La iniciativa legislativa correspon: [...] d) Als ciutadans, que l'exerceixen, en la forma establerta per la regulació legal corresponent, mitjançant la presentació d'una proposició de llei [...]".

² Text refós del Reglament del Parlament, aprovat per la Mesa del Parlament, una vegada escoltada la Junta de Portaveus, el 20 de febrer de 2018. Aquest text refós, publicat al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya –des d'ara, BOPC– núm. 25, del 27 de febrer de 2018, inclou el text refós aprovat per la Mesa del Parlament, una vegada escoltada la Junta de Portaveus, el 28 de juliol de 2015 –BOPC núm. 664, del 30 juliol de 2015– i la reforma parcial aprovada pel Ple en la sessió del 26 de juliol de 2017 –BOPC núm. 484, del 27 de juliol de 2017.



PARLAMENT DE CATALUNYA

3.- Intervenció lletrada

Aquest informe jurídic s'emet per encàrrec del secretari general del Parlament, d'acord amb l'article 10.f dels Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya³. De conformitat amb aquest precepte, és funció dels lletrats de la Cambra elaborar informes i dictàmens sobre qüestions parlamentàries, a requeriment del president o presidenta, de la Mesa, del Ple, d'alguna de les comissions parlamentàries o del secretari o secretària general. Així doncs, se sol·licita l'assessorament jurídic de qui subscriu aquest informe jurídic amb relació a la Proposició de Llei.

4.- Objecte de l'informe jurídic

Aquest informe jurídic s'emet per donar compliment a allò que disposa l'article 6.1 de l'LILP i l'article 139.1 de l'RP, això és, perquè la Mesa del Parlament pugui pronunciar-se de manera motivada sobre l'admissió o la inadmissió a tràmit de la Proposició de Llei. Es tracta, en paraules del Tribunal Constitucional, d'un "[...] control de legalidad de la proposición formulada [...] que ha de traducirse en la admisión o inadmisión de la proposición, [el qual] opera, como todos los de su género, en función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad [...]" (Interlocutòria del Tribunal Constitucional [des d'ara, ITC] 428/1989, del 21 de juliol [FJ 3]⁴).

Seguint amb la mateixa doctrina jurisprudencial (STC 19/2015, del 16 de febrer [FJ 2, lletra e]), la decisió d'admissió o d'inadmissió que adopta la Mesa del Parlament en aquests casos:

³ Text consolidat aprovat per la Mesa del Parlament en la sessió tinguda el dia 3 de maig de 2016 amb les modificacions aprovades per la Comissió d'Afers Institucionals el dia 26 d'octubre de 2016, la Comissió de Governació, Administracions Públiques i Habitatge el dia 31 de gener de 2017, la Comissió de Polítiques Digitals i Administració Pública els dies 20 de desembre de 2018, 27 de febrer de 2019, 25 de juliol de 2019, 23 d'octubre de 2019 i 14 de desembre de 2020 i la Comissió d'Afers Institucionals del 14 d'octubre de 2021 i 17 de febrer de 2022.

⁴ En el mateix sentit, v. ITC 140/1992, del 25 de maig (FJ 1); Sentència del Tribunal Constitucional –des d'ara, STC– 76/1994, del 14 de març (FJ 2), i STC 19/2015, del 16 de febrer (FJ 2, lletra e).



PARLAMENT DE CATALUNYA

[E]s un acto reglado que tiene por objeto comprobar que la iniciativa cumple con los requisitos de forma y que no tiene por objeto materias excluidas [...] se trata de un control estrictamente normativo y no de oportunidad, ya que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación de la cosa pública (STC 191/2013, de 18 de noviembre, FJ 3), que debe ejercerse respetando, además, la dimensión material del deber de motivación que exige motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de los derechos reconocidos en el art. 23 CE (STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 6).

Aquest deure de motivació especial a què al·ludeix el Tribunal Constitucional⁵ rau en el fet que la presentació d'una ILP s'emmarca dins de l'àmbit de l'exercici del dret de què és titular la ciutadania a participar en els assumptes públics, directament o per mitjà de representants, conformement a l'article 23.1 de la Constitució espanyola del 1978 –des d'ara, CE. Es tracta d'un instrument de participació directa dels ciutadans en la funció legislativa, el qual, en el supòsit de les comunitats autònomes, es concreta en la configuració legal que li atorga la legislació autonòmica en cada cas⁶.

El Tribunal Constitucional és l'òrgan que controla l'adequació a la CE dels acords de la Mesa del Parlament pels quals no s'admeti a tràmit una proposició de llei –article 7.1 de l'ILP–, tot plegat d'acord amb allò que disposa la Llei 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional –des d'ara, LOTC–, pel que fa al recurs d'empara⁷ –article 161.1.b de la CE. Precisament, davant la possibilitat que un acord d'inadmissió d'una ILP vulneri el dret fonamental establert a l'article 23.1 de la CE, s'entén que cal interpretar restrictivament les causes d'inadmissió a què fa referència l'article 6.2 de

⁵ v. STC 19/2015, del 16 de febrer (FJ 2, lletres a, c i d).

⁶ v. ITC 428/1989, del 21 de juliol (FJ 3); ITC 140/1992, del 25 de maig (FJ 2), i STC 19/2015, del 16 de febrer (FJ 2, lletra c).

⁷ Així ho ha declarat, en diverses ocasions, el Tribunal Constitucional (v. ITC 428/1989, del 21 de juliol [FJ 3]; ITC 140/1992, del 25 de maig [FJ 1]; STC 76/1994, del 14 de març [FJ 2], i STC 19/2015, del 16 de febrer [FJ 2, lletra e]).



PARLAMENT DE CATALUNYA

l'LILP, a fi d'afavorir, en la mesura que sigui possible, la major efectivitat del dret fonamental que s'està exercint⁸.

Per consegüent, a l'informe s'hi examina si la Proposició de llei compleix els requisits que estableix l'ordenament jurídic per exercir una LLP, i, més concretament, s'hi analitza si es dona en la Proposició de llei alguna de les causes d'inadmissió establertes a l'LILP.

5.- Causes d'inadmissibilitat de les proposicions de llei

D'acord amb l'article 6.2 de l'LILP, són causes d'inadmissibilitat de la proposició de llei:

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

D'altra banda, i d'acord amb l'article 139.4 de l'RP, si el Govern considera que la proposició de llei produeix afectació pressupostària —és a dir, si la proposició de llei pot implicar un augment de crèdits o una disminució d'ingressos amb relació al pressupost vigent en el moment de la seva tramitació parlamentària, segons disposa l'article 139.2 de l'RP—, la Mesa del Parlament l'admet a tràmit en la part que no comporti la dita

⁸ Doctrina clàssica del Tribunal Constitucional (STC 1/1989, del 16 de gener, i STC 159/1986, del 13 de desembre) que s'aplica a tots els drets reconeguts per l'ordenament jurídic.



PARLAMENT DE CATALUNYA

afectació pressupostària⁹. Igualment ho estableix la disposició addicional tercera¹⁰ de l'LILP. D'acord amb l'STC 19/2015, del 16 de febrer¹¹, aquesta norma no és una causa d'inadmissió; tanmateix, en analitzar la Proposició de Llei, cal valorar si es produeix o no una eventual afectació pressupostària, a l'efecte que la Mesa, si s'escau, l'ha trameti al Govern, en els termes que disposen els articles esmentats.

Analitzada la Proposta de Llei en els termes que exigeix la normativa que li és aplicable, prèviament exposada; es considera que hi concorren les causes d'inadmissibilitat a què fan referència les lletres *a*, *b*, *c* i *d* de l'article 6.2 de l'LILP, segons s'argumenta a continuació¹².

⁹ En canvi, i d'acord amb l'article 139, apartat 2, de l'RP, al qual es remet l'apartat 4 del mateix precepte, "[...] en la part [de la proposició de llei] que comporti la dita afectació pressupostària [...] la llei resultant de la iniciativa legislativa popular no pot entrar en vigor [...] fins a l'exercici pressupostari següent o, si escau, fins a un altre de posterior, si així ho determina la mateixa proposició de llei".

¹⁰ Aquesta disposició va ser afegida per l'article 3 de la Llei 7/2014, del 25 de juny, de modificació de la Llei 1/2006, del 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular.

¹¹ "[L]a falta de conformidad presupuestaria del Gobierno no puede configurarse, en ningún caso, como causa para no admitir una iniciativa legislativa popular [...] el único efecto que se derivaría de la manifestación del Gobierno respecto de la existencia de esa afectación presupuestaria es que la admisión de la iniciativa se ha de realizar de tal modo que la eventual ley resultante no puede entrar en vigor, en la parte que comporte dicha afectación presupuestaria, hasta el ejercicio presupuestario siguiente" (FJ 5, apartat ii).

¹² En aquest sentit, a l'informe jurídic s'hi estudia, primerament, si s'hi dona la causa d'inadmissió establerta a la lletra *c* de l'article 6.2 de l'LILP; seguidament, s'hi analitzen les causes restants. Sense perjudici que, com s'avançava, es considera que la Proposició de Llei incorre en aquesta causa d'inadmissió –apreciació que podria entendre's que és suficient, per si sola, per justificar la inadmissió a tràmit de la Proposició de Llei, sense que calgués analitzar si s'hi dona alguna de les altres causes d'inadmissió legalment establertes–, també s'estudien aquestes altres causes.



PARLAMENT DE CATALUNYA

5.1.- Reproducció d'una altra iniciativa legislativa popular de contingut igual o substancialment equivalent presentada durant la mateixa legislatura

Segons es desprèn de l'Annex 1 –“a. El text articulat de la proposició de llei”–, per mitjà de la Proposició de llei es pretén, en síntesi:

- “[D]UR A TERME una Declaració Legal d'Independència [...]” –apartat 1 de l'apartat “Articulat”.
- “[...] declarar que Catalunya esdevé un estat independent i sobirà, de dret, democràtic i social, en forma de República” –apartat 2 de l'apartat “Articulat”.
- “DISPOSAR l'entrada en vigor de la Llei de transitorietat jurídica i fundacional de la República” –apartat 3 de l'apartat “Articulat”.
- “INICIAR el procés constituent [...]” –apartat 4 de l'apartat “Articulat”.
- “AFIRMAR que Catalunya té la voluntat inequívoca d'integrar-se a la comunitat internacional i a respectar-ne les obligacions” –apartat 5 de l'apartat “Articulat”.

Entre d'altres, i segons s'infereix del mateix Annex 1, la Proposició de llei es fonamenta en els “[...] Drets dels pobles a l'autodeterminació [...]” –paràgraf desè de l'apartat “Preàmbul”–, justificació que s'addueix en diverses ocasions¹³.

¹³ Per exemple, v. el paràgraf divuitè de l'Annex 1.2, “Text Declaratiu als efectes de conservar la Memòria Històrica” – “[...] en el lliure exercici del dret d'autodeterminació [...]”–; el paràgraf vint-i-quatrè de l'apartat 2, “Per a què és important fer la llei proposada”, de l'Annex 2 – “[...] el reconeixement del dret a l'autodeterminació [...]”–; el paràgraf trenta-unè del mateix apartat 2 de l'Annex 2 – “[...] l'obligació de promoure i respectar el dret a l'autodeterminació [...]”–, i l'apartat 3, “Que es vol aconseguir amb la llei proposada”, de l'Annex 2.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Paral·lelament, s'ha de prendre en consideració que, en la sessió tinguda el 20 de febrer de 2024, la Mesa del Parlament va adoptar l'acord que es transcriu tot seguit:

Proposició de llei de declaració d'independència de Catalunya

202-00075/13 Qualificació i admissió a tràmit.

De conformitat amb el que estableixen, concordadament, els articles 1 al 6 de la Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular, i 111.d) i concordants del Reglament s'acorda d'admetre a tràmit la iniciativa; així mateix, de conformitat amb l'article 6.5 s'acorda de comunicar-ho a la Comissió de Control i a la Comissió Promotora de la Iniciativa Legislativa Popular, representada per David Folch i Flórez, perquè la perfeccioni amb la recollida d'un mínim de 50.000 signatures degudament autenticades, de conformitat amb el que disposa la damunt dita llei.

Aquesta proposició de llei va ser presentada al Registre General del Parlament el 2 de febrer de 2024 –entrada núm. 121998; núm. de tramitació 202-00075/13–, juntament amb una sol·licitud d'admissió a tràmit i altres documents, pels Srs. Francesc Fíguls Sierra, David Folch Flórez i Lluís Tenas Sacristan.

Segons es desprèn de l'apartat "Proposició de llei" d'aquesta darrera ILP, i en resum, es projecta que:

- "Catalunya és una Nació" –"Article 1".
- "El poble de Catalunya és l'únic titular de la sobirania nacional" –"Article 2".
- "El Parlament de Catalunya es ratifica en la voluntat d'emprar tots els instruments jurídics vigents i polítics necessaris per tal que el poble de Catalunya pugui exercir el dret a determinar lliurement el seu futur" –"Article 5".
- "La decisió de declarar la independència li correspon al poble de Catalunya [...]" –"Article 7".
- "La declaració d'independència serà efectiva [...] quan sigui aprovada la present Llei de procediment de declaració d'independència [...]" –"Article 10"–, i "La declaració d'independència es farà en la present legislatura quan es compleixi allò que disposa l'article 10 de la present Llei" –"Disposició transitòria".



PARLAMENT DE CATALUNYA

En aquest sentit, al document "Memòria justificativa de la proposta" s'hi assenyala, entre altres arguments per sostenir la ILP, que "[...] no tenim ni hem tingut llibertat per a exercir un dret humà com l'autodeterminació [...]" –paràgraf segon–, i que "[...] [t]enim l'entusiasme per tirar endavant la Independència de Catalunya [...]" –paràgraf quart. A la documentació també hi figuren altres referències de contingut similar: a títol exemplificatiu, es pot remarcar la referència al "[...] principi de la igualtat de drets i el de la lliure determinació dels pobles" –paràgraf primer de "Antecedents", del document "Proposició de llei"–, així com la cita i la transcripció parcial de la Resolució 98/III, sobre el dret a l'autodeterminació de la nació catalana, adoptada el 12 de desembre del 1989 pel Parlament de Catalunya.

Així doncs, si es confronta, d'una banda, el contingut de la Proposició de llei que és objecte d'aquest informe jurídic –"La regulació de l'estatus polític de Catalunya", núm. de tramitació 202-00079/13–, i, de l'altra, el contingut de la "Proposició de llei de declaració d'independència de Catalunya" –núm. de tramitació 202-00075/13–; es pot constatar que les dues ILP comparteixen un mateix objectiu, això és, en ambdós supòsits es pretén que el Parlament de Catalunya declari la independència de Catalunya per mitjà de l'exercici del dret a l'autodeterminació.

Es considera que s'hi dona, per tant, el primer requisit que exigeix la lletra c de l'article 6.2 de l'LILP: la Proposició de llei –que s'ha presentant en segon terme– reproduïx una iniciativa prèvia –la que s'ha presentat en primer terme, i que, com s'indicava, ha estat admesa a tràmit per la Mesa del Parlament el 20 de febrer de 2024.

En concret, s'aprecia que es tracta de dues ILP que tenen un contingut "substancialment equivalent": malgrat que s'hi detecten diferències quant a determinats aspectes –tant formals (com ara les persones signants de cada iniciativa o els documents presentats en cada cas) com materials (per exemple, els motius sobre la base dels quals els promotors justifiquen la presentació de les iniciatives, el marc normatiu en què consideren que s'emmarca l'exercici del dret a l'autodeterminació o la manera com es regularia jurídicament aquest últim en un text normatiu)–, el contingut d'ambdues proposicions té el mateix valor –la pretensió de declarar la independència de



PARLAMENT DE CATALUNYA

Catalunya—, de manera que la segona ILP —núm. de tramitació 202-00075/13— reproduceix —o, en altres paraules, repeteix, es produeix de nou o fa una còpia (d'acord amb les diverses accepcions del verb reproduir que es poden aplicar a aquest cas, accepcions que consten al Diccionari de l'Institut d'Estudis Catalans)— la primera ILP —núm. de tramitació 202-00075/13.

Alhora, es considera que s'hi dona el segon requisit a què fa referència la lletra c de l'article 6.2 de l'LILP: la ILP —registrada en primera instància, i amb la qual es confronta la ILP que s'ha registrat posteriorment— ha estat "[...] presentada durant la mateixa legislatura". Quant a l'apreciació d'aquest requisit, el Tribunal Constitucional, *obiter dicta*, va considerar que una proposició de llei, en exercici del dret a la iniciativa legislativa popular establert a l'article 87.3 de la CE i presentada davant la Mesa del Congrés dels Diputats, tot plegat a l'empara de la Llei orgànica 3/1984, de 26 de març, reguladora de la iniciativa legislativa popular; havia estat presentada en el moment en què es va aportar a la Mesa del Congrés dels Diputats la sol·licitud d'admissió a tràmit i la documentació annexa corresponent d'aquella ILP (ITC 592/1985, del 18 de setembre).

En vista d'aquest pronunciament, i atenent a una interpretació sistemàtica d'aquest requisit —el verb presentar s'hauria d'entendre en el sentit que s'empra usualment, de posar (alguna cosa) davant d'algú perquè la prengui, la vegi, l'examini, etc.; de manera que la presentació d'una ILP no implica que s'estigui tramitant (v., per exemple, l'art. 6.1 de l'LILP, quan estableix que "[...] [s]i la iniciativa legislativa popular es presenta fora dels períodes de sessions del Parlament [...]"; o l'art. 6.3, quan disposa que "[...] si el Parlament està tramitant algun projecte o proposició de llei [...]"), ni tan sols que s'hagi admès a tràmit—, cal entendre que s'ha presentat una altra ILP —de contingut substancialment equivalent, segons s'argumentava— durant la mateixa legislatura —la XIV¹⁴.

¹⁴ D'acord amb la Resolució 9/XIII del Parlament de Catalunya, sobre el canvi de denominació de la legislatura (BOPC núm. 50, del 4 de juny de 2021).



PARLAMENT DE CATALUNYA

En resum, hi concorren els dos requisits –de fons, sobre l'equivalència substancial de continguts, i de temporalitat, quant a la presentació d'iniciatives en una mateixa legislatura– establerts per la causa de la lletra c de l'article 6.2 de l'LILP. En conseqüència, és procedent que la Mesa del Parlament inadmeti a tràmit la Proposició de llei, en observar que s'hi dona la causa indicada.

Per últim, cal assenyalar que la circumstància descrita no pot ser considerada com una irregularitat que la comissió promotora de la Proposició de llei pugui esmenar, prèvia la corresponent comunicació de la Mesa del Parlament a aquest efecte –article 6.4 de l'LILP–: d'un cantó, perquè la presentació d'una altra ILP és un fet ja succeït, i, per això, immutable; i, de l'altre, perquè no s'estima que sigui possible modificar la Proposició de llei, suprimint-ne el contingut substancialment equivalent –això és, la pretensió d'exercir el dret a l'autodeterminació, declarant la independència de Catalunya– respecte de la ILP amb la qual es confronta, sense que aquella primera perdi la seva pròpia essència o substantivitat.

5.2.- Tenir per objecte alguna matèria sobre la qual la Generalitat no té atribuïda la competència

La causa d'inadmissió a què fa referència l'article 6.2.a s'ha d'interpretar conjuntament amb l'incís primer de l'article 1 de la mateixa LILP, d'acord amb el qual "[p]oden 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 [...]". De la dita interpretació conjunta se'n pot desprendre que l'exercici d'aquest dret d'iniciativa ciutadana resta condicionat al fet que la proposició de llei que es presenti tingui per objecte una matèria sobre la qual el Parlament de Catalunya tingui potestat per aprovar una llei que la reguli, ja sigui perquè ho permeti la CE –en el marc de la distribució competencial establerta, principalment, al capítol tercer del títol VIII–; ja sigui perquè a l'EAC s'hi reconeix la competència material de què es tracti –tampoc sense caràcter exhaustiu, cal remetre's al títol IV–; o ja sigui, en definitiva, perquè la regulació de la matèria en qüestió per una llei autonòmica no s'oposa al règim



PARLAMENT DE CATALUNYA

de distribució de competències que s'infereix d'allò que doctrinalment es denomina bloc de la constitucionalitat¹⁵.

Observant el contingut de la Proposició de la Llei, a bastament analitzat a l'apartat anterior d'aquest informe jurídic —quant al fet que per mitjà d'aquesta iniciativa d'origen extraparlamentari es pretén, en síntesi, que es declari la independència de Catalunya—, es pot concloure que aquella té per objecte una matèria sobre la qual la Generalitat no té atribuïda cap competència, que és precisament la mateixa conclusió a la qual han arribat aquests mateixos Serveis Jurídics de la Cambra en nombroses ocasions¹⁶.

¹⁵ Concepte que, de conformitat amb l'article 28.1 de l'LOTC, es correspon amb "[...] les lleis que dins el marc constitucional, s'hagin dictat per delimitar les competències de l'Estat i les diferents comunitats autònomes o per regular o harmonitzar l'exercici de les competències d'aquestes".

¹⁶ A més de l'informe que té per objecte la Proposició de Llei de declaració d'independència de Catalunya (núm. de tramitació 202-00075/13) —ILP que s'ha estudiat prèviament, a l'apartat 5.1 d'aquest informe—, escau portar a col·lació els informes jurídics, tots de caràcter desfavorable —en què es conclou que no és procedent que la Mesa del Parlament admeti a tràmit les ILP corresponents—, emesos amb ocasió de les ILP següents —citats cronològicament—: informe del 15 de gener de 2008 sobre la Proposició de Llei per la qual s'aprova el Projecte de constitució de Catalunya (núm. de tramitació 202-00026/08), ILP inadmesa a tràmit per la Mesa del Parlament en la sessió del 17 de gener de 2008; informe del 12 de març de 2008 sobre la Proposició de Llei reguladora de la sobirania nacional (núm. de tramitació 202-00033/08), ILP inadmesa a tràmit per la Mesa del Parlament en la sessió del 13 de març de 2008; informe del 12 de juny de 2009 sobre la Proposició de Llei per a l'aprovació de la convocatòria d'un referèndum d'autodeterminació (núm. de tramitació 202-00071/08); ILP inadmesa a tràmit per la Mesa del Parlament en la sessió del 16 de juny de 2009; informe del 16 de desembre de 2009 sobre la Proposició de Llei per la qual s'aprova la convocatòria d'un referèndum d'autodeterminació (núm. de tramitació 202-00080/08), ILP inadmesa a tràmit per la Mesa del Parlament en la sessió del 22 de desembre de 2009; informe del 12 de juliol de 2010 sobre la Proposició de Llei de convocatòria i regulació d'una consulta popular no referendària per a copsar l'opinió sobre la independència de la nació catalana (núm. de tramitació 202-00091/08), ILP inadmesa a tràmit per la Mesa del Parlament en la sessió del 13 de juliol de 2010; informe del 20 d'abril de 2011 sobre la Proposició de Llei de convocatòria d'un referèndum d'autodeterminació (núm. de tramitació 202-00046/09), ILP inadmesa a tràmit per la Mesa del Parlament en la sessió del 3 de



PARLAMENT DE CATALUNYA

En efecte, com declara resumidament el Tribunal Constitucional a la Interlocutòria 9/2020, del 28 de gener (FJ 6):

Debe recordarse que para ninguno de los "pueblos de España", por servirnos de las palabras del preámbulo de la Constitución, existe un "derecho de autodeterminación", entendido como "derecho" a promover y consumir su secesión unilateral del Estado en el que se constituye España (art. 1.1 CE). Ese supuesto "derecho a la autodeterminación" de Cataluña, con toda evidencia, "no está reconocido en la Constitución", y tampoco cabría aducir que forme parte de nuestro ordenamiento en virtud de tratados internacionales de los que España sea parte (art. 96 CE), pues tal aserto incurriría "en el contrasentido lógico de pretender que el acto de soberanía del Estado al contraer tales supuestos compromisos hubiera entrañado la paradójica renuncia a esa misma soberanía" [STC 114/2017, FJ 2 b); AATC 180/2019, FJ 7, y 181/2019, FJ 7].

Entre els nombrosos precedents que existeixen sobre aquesta matèria, es poden citar, per estar estretament vinculats –des d'una perspectiva material– a la Proposició de Llei, l'STC 124/2017, del 8 de novembre, per la qual es va declarar la inconstitucionalitat de la Llei 20/2017, del 8 de setembre, de transitorietat jurídica i fundacional de la República; i la ITC 144/2017, del 8 de novembre, per la qual es va declarar la inconstitucionalitat de les resolucions dictades pel Ple del Parlament de Catalunya, en la sessió del 27 d'octubre de 2017, denominades "Declaració dels representants de Catalunya" i "Procés constituent".

maig de 2011; informe del 25 de juny de 2019 sobre la Proposició de Llei d'aprovació de la declaració d'independència (núm. de tramitació 202-00058/13); ILP inadmesa a tràmit per la Mesa del Parlament en la sessió del 25 de juny de 2019; i, per últim, informe del 13 de setembre de 2022 sobre la Proposició de Llei sobre l'aixecament de la suspensió de la declaració d'independència de la República Catalana, aprovada pel Parlament el 27 d'octubre de 2017 (núm. de tramitació 202-00047/13), ILP inadmesa a tràmit per la Mesa del Parlament en la sessió del 13 de setembre de 2022.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Prenent en consideració el context jurisprudencial descrit, s'evidencia la impossibilitat de subsumir l'objecte de la Proposició de Llei en cap norma de l'ordenament jurídic vigent que permeti que el Parlament de Catalunya legisli sobre aquesta matèria. Atès que s'hi dona, doncs, la causa d'inadmissió que disposa la lletra a de l'article 6.2 de l'LILP; és procedent que la Mesa del Parlament inadmeti a tràmit la Proposició de Llei¹⁷.

En darrer terme, es considera oportú fer avinent la doctrina constitucional sobre l'abast de les facultats de les meses de les cambres legislatives en l'exercici de llurs funcions de qualificació i admissió a tràmit d'iniciatives parlamentàries, com sigui que s'entén que és una doctrina que és aplicable, *mutatis mutandis*, al supòsit que ens ocupa, això és, a l'admissió a tràmit de les ILP.

Sobre aquesta doctrina, resumida a l'STC 24/2022, del 23 de febrer –i a la qual es remet íntegrament l'STC 57/2023, del 23 de maig, com a darrer pronunciament emès pel Tribunal en aquest àmbit (del qual es té constància)–, cal advertir que el Tribunal Constitucional ha declarat que és obligació de les meses de les cambres legislatives no admetre a tràmit aquelles iniciatives parlamentàries que constitueixin un incompliment manifest d'allò resolt pel propi Tribunal, actuació que, de produir-se, pot incidir en el *ius in officium* dels parlamentaris¹⁸.

¹⁷ Novament, s'entén que la irregularitat detectada afecta el nucli substantiu essencial o vertebrador de la Proposició de Llei, per la qual cosa no seria factible corregir-la, després d'haver-ne requerit l'esmena per la Mesa del Parlament a la Comissió promotora –sobre la base de l'article 6.4 de l'LILP– sense que se'n desvirtuï el valor o l'objectiu que es persegueix.

¹⁸ "El incumplimiento del obligado respeto a lo resuelto por el Tribunal Constitucional por parte de la mesa de la cámara tiene una incidencia directa en el *ius in officium* de los parlamentarios, pues si estos participan en la tramitación de una iniciativa que contraviene de modo manifiesto un pronunciamiento de este tribunal, infringen también el deber de acatar la Constitución (art. 9.1 CE) y de cumplir lo que el Tribunal Constitucional resuelva (art. 87.1 LOTC). Por el contrario, si cumplen su deber constitucional de respetar lo decidido por este tribunal y no participan en ese procedimiento parlamentario están desatendiendo las funciones representativas inherentes a su cargo" (STC 24/2022, del 23 de febrer [FJ 3.c]).



PARLAMENT DE CATALUNYA

Atenent la doctrina exposada, es considera que si la Mesa del Parlament admet a tràmit una ILP que té per objecte una matèria sobre la qual el Tribunal Constitucional s'ha pronunciant en múltiples ocasions, en el sentit d'haver declarat que aquesta no té cap possibilitat d'encabir-se dins l'ordenament jurídic vigent; la Mesa podria estar contravenint la dita doctrina.

5.3.- Incompliment de la proposició de llei i la documentació presentades d'algun dels requisits que estableix l'article 5.1 de l'LILP

La causa d'inadmissió establerta per la lletra d de l'article 6.2 es remet expressament a allò que disposa l'article 5.1 de la mateixa LILP, conformement al qual s'exigeix, des d'una vessant eminentment formal, que la sol·licitud d'admissió de la ILP s'acompanyi d'un seguit de documentació. Entre els documents requerits, i a propòsit d'allò que concerneix a la Proposició de llei, cal destacar-ne "[e]l text articulat de la proposició de llei [...]" –lletra a.

Havent examinat de nou l'Annex 1 –"a. El text articulat de la proposició de llei"– de la Proposició llei –el qual s'ha reproduït parcialment a l'apartat 5.1 d'aquest informe jurídic–; cal concloure que, pròpiament des d'un sentit jurídic, l'Annex 1 no reuneix els requisits necessaris perquè pugui considerar-se un text articulat: el seu contingut, lluny d'assemblar-se a la part dispositiva –ni tampoc es correspon amb la part expositiva– d'una disposició normativa, com ho seria una llei aprovada pel Parlament de Catalunya; presenta caràcters o aspectes que són més aviat propis d'altres instruments, com ara d'una proposta de resolució.

Efectivament, la manera com s'articula la Proposició de llei s'assimila considerablement a les propostes de resolució regulades a l'article 167 de l'RP, com sigui que s'empren fórmules mancades del caràcter imperatiu o prescriptiu consubstancial de les normes jurídiques; mentre que, en canvi, aquestes mateixes fórmules s'aproximen a formulacions d'impuls de l'acció política i a manifestacions de voluntat col·lectiva, impròpies, com s'argumentava, de formar part de disposicions normatives.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Entenent que s'incompleix allò que disposa la lletra *a* de l'article 5.1 de l'LILP, per remissió de l'article 6.2.b, s'estima que s'hi dona la causa d'inadmissió establerta en aquest darrer precepte, motiu pel qual escau que la Mesa no admeti a tràmit la Proposició de Llei, també per aquesta raó.

5.4.- Fer referència a una matèria exclosa d'acord amb l'article 1 de l'LILP

L'article 6.2.d de l'LILP impedeix que per mitjà d'una ILP es puguin vehicular iniciatives que tinguin per objecte "[...] 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" –darrer incís de l'article 1 de l'LILP.

En atenció als objectius explicats a la Proposició de Llei, als qual s'ha fet referència i s'han desglossat a l'apartat 5.1 de l'informe jurídic; pot interpretar-se que a través d'aquesta ILP es persegueix una reforma de l'ordenament jurídic vigent que permeti una modificació substancial de les relacions actualment existents entre la Generalitat i l'Estat, circumstància que, per raons òbvies, s'hauria d'articular promovent una reforma de les disposicions normatives que regulen aquelles relacions, i que en el nostre sistema normatiu es corresponen amb les disposicions normatives de major rang, és a dir, la CE i l'EAC.

Doncs bé, en aquest sentit, cal remarcar que el Tribunal Constitucional (STC 76/1994, del 14 de març [FJ 5]) ha rebutjat que una ILP pugui utilitzar-se com a instrument per promoure reformes constitucionals¹⁹. De la mateixa manera, una ILP que es presenti a

¹⁹ "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".



PARLAMENT DE CATALUNYA

l'empara de l'ILP amb la finalitat que es modifiqui l'EAC, seria contrari a allò que disposa el mateix EAC a l'article 222, el qual exigeix, per endegar una reforma estatutària, que es presentin 300.000 signatures acreditades dels ciutadans de Catalunya amb dret de vot. Tant en un cas com en l'altre, si es persegueixen qualsevol de les dues modificacions normatives plantejades –tant la constitucional com l'estatutària– a través de l'instrument de la ILP, s'estaria produint un frau de llei (v. article 6.4 del Codi civil espanyol).

CONCLUSIÓ

És procedent que la Mesa del Parlament no admeti a tràmit la Proposició de llei "La regulació de l'estatus polític de Catalunya" (núm. de tramitació 202-00079/13), atès que hi concorren les causes d'inadmissibilitat a què fan referència les lletres *a*, *b*, *c* i *d* de l'article 6.2 de la Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular.

Palau del Parlament, 18 de març de 2024

Ruben
Ramirez
Fernandez -
DNI

Signat
digitalment per
Ruben Ramirez
Fernandez - DNI

(SIG) Data: 2024.03.18
07:54:08 +01'00'

Rubèn Ramírez Fernández
Lletrat del Parlament