



PARLAMENT DE CATALUNYA

INFORME SOBRE LA SOL·LICITUD D'ADMISSIÓ A TRÀMIT DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR DE LA PROPOSICIÓ DE LLEI PER LA QUAL S'APROVA LA DECLARACIÓ D'INDEPENDÈNCIA (expedient núm. 202-00058/12)

Amb relació a la iniciativa legislativa popular de la Proposició de Llei per la qual s'aprova la declaració d'independència, presentada per una comissió promotora integrada, entre d'altres, per Carles Santacruz Ruiz, Isabel Castro Guardia, Mercè Comas Morral i David Vinyals Domingo, en data del 13 de juny de 2019, el lletrat secretari de la Comissió de Control de la Iniciativa Legislativa Popular sotasignat emet, el següent

INFORME

I

ANTECEDENTS

Primer. En data del 13 de juny 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 per la qual s'aprova la declaració d'independència.

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. Així, tot respectant l'àmplia llibertat de configuració de les normes amb rang de llei, és recomanable que en la part dispositiva s'expressin les prescripcions i determinacions que constitueixen el contingut de l'acte o disposició, en forma de text articulat dotat d'unitat substantiva. Doncs, per bé que es presenta un text articulat sota la forma d'un precepte únic, el contingut material de la majoria dels seus apartats no té



PARLAMENT DE CATALUNYA

contingut dispositiu (singularment, els apartats 4, 5, 7, 8 i 9). Aquests apartats són més propis d'una iniciativa d'impuls polític que d'una de legislativa.

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

Per això mateix, cal partir d'un principi favorable al dret dels ciutadans a participar directament en els afers públics, en aquest cas per mitjà d'una institució de democràcia participativa, en la mesura que habilita els ciutadans a expressar llur opinió i influir en el procés de presa de decisions per part dels poders públics, sense determinar el contingut final del procediment.

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.



PARLAMENT DE CATALUNYA

«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 autònic, no impedeix, per exemple, que una 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 cenyeix 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» (rúbrica de la proposició) i constituir «la República catalana, com a Estat independent i sobirà, de dret, democràtic i social» (apartat 1 de l'article únic). Aquests aspectes, que podem considerar com a basilars de la Proposició de llei —perquè la resta són de caràcter més aviat instrumental—, incideixen en la forma d'estat i de govern, a banda de repercutir en la definició del subjecte de la sobirania. Per tant, qualsevol alteració sobre aquests elements requereix una 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:



PARLAMENT DE CATALUNYA

«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:

«[L]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).



PARLAMENT DE CATALUNYA

Tercera. Finalment, cal que fem referència al fet que l'apartat 2 de l'article únic de la Proposició de Llei disposa «l'entrada en vigor de la Llei de transitorietat jurídica i fundacional de la República». Tot i que la redacció de la proposició no precisa si es tracta de la Llei 20/2017, del 8 de setembre, de transitorietat jurídica i fundacional de la República, cal tenir present que aquesta llei fou declarada inconstitucional i nul·la per la Sentència del Tribunal Constitucional 124/2017, del 8 de novembre. En connexió amb això, a més, l'apartat 3 fa menció de l'inici d'un «procés constituent», qüestió que, des de la Resolució del Parlament 1/XI, del 9 de novembre de 2015, ha donat lloc en successives fases a diversos pronunciaments d'inconstitucionalitat i nul·litat per part del Tribunal Constitucional (STC 259/2015, del 2 de desembre, i STC 114/2017, del 17 d'octubre).

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, 21 de juny de 2019


Joan Ridao
Lletrat major
Secretari de la Comissió de Control de la Iniciativa Legislativa Popular