

La consulta al poble de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu: anàlisi dels procediments legals a què es pot recórrer i algunes reflexions

Gerard Martín i Alonso

*Cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic
de l'Institut d'Estudis Autònoms
i professor associat de Dret Constitucional
de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona*

Gerard Martín Alonso és actualment cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic de l'Institut d'Estudis Autònoms i professor associat de Dret Constitucional de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona.

És llicenciat en Dret i màster en Dret de Catalunya. Forma part del cos d'advocats de la Generalitat de Catalunya (en excedència). És autor de diversos treballs relacionats amb la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes.



1. Plantejament interpretatiu: el principi democràtic i el principi de l'estat de dret
2. Procediments legals
 - 2.1. El referèndum regulat, autoritzat i convocat per l'Estat
 - 2.2. La Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum
 - 2.3. L'aprovació d'una llei orgànica de transferència o delegació, de l'article 150.2 CE
 - 2.4. La reforma de la Constitució
 - 2.5. La realització d'una consulta no referendària
3. Reflexions finals

1. Plantejament interpretatiu: el principi democràtic i el principi de l'estat de dret

Com és conegut, el Parlament de Catalunya ha manifestat diversos cops la seva voluntat que es consulti els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya sobre el futur polític col·lectiu que desitgen. Són especialment rellevants, en aquest sentit, quatre recents resolucions del Parlament de Catalunya que expressen, amb diferents matisos, la voluntat que els ciutadans de Catalunya puguin decidir el seu futur col·lectiu, tot propugnant la celebració d'una consulta (Resolució 742/IX, de 27 de setembre de 2012; Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013; Resolució 17/X, de 13 de març de 2013, i Resolució 323/X, de 27 de setembre de

2013). Totes quatre han estat aprovades amb majories prou folgades. Es tracta, doncs, d'un posicionament polític expressat de forma reiterada per la institució democràtica que representa la voluntat del poble català¹.

Amb la finalitat d'analitzar les vies a través de les quals podria dur-se a terme aquesta consulta, l'Institut d'Estudis Autònoms ha elabo-

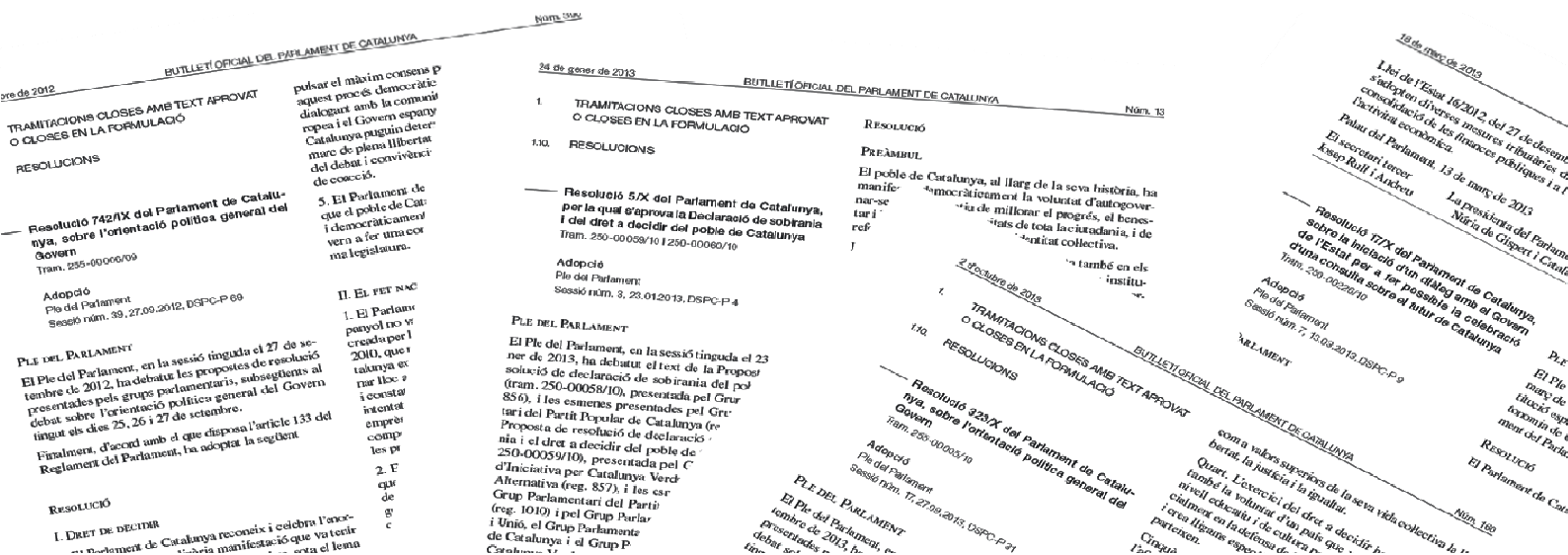
¹ La Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013, ha estat suspesa pel Tribunal Constitucional durant la tramitació de la impugnació formulada pel president del Govern de l'Estat a l'empara de l'article 161.2 de la Constitució (Interlocutòria 156/2013, d'11 de juliol). Aquesta suspensió, però, no desvirtua el fet que la Resolució 5/X — com les altres esmentades — reflecteix el posicionament polític majoritari del Parlament de Catalunya.

rat, en data 11 de març de 2013, a petició de la vicepresidenta del Govern i consellera de Governació i Relacions Institucionals, l'Informe sobre els procediments legals a través dels quals els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya poden ser consultats sobre el seu futur polític col·lectiu².

L'Informe analitza la qüestió plantejada des de la perspectiva conjuminada de dos principis cabdals: el principi de l'estat de dret i el principi democràtic.

L'Informe de l'Institut d'Estudis Autònomic, de març de 2013, analitza la qüestió plantejada des de la perspectiva conjuminada del principi de l'estat de dret i del principi democràtic

Com ja hem apuntat en anàlisis anteriors³, l'aplicació conjunta d'aquests dos principis comporta que l'estudi del marc normatiu aplicable —constitucional, estatutari, orgànic i ordinari— es dugui a terme buscant la interpretació més favorable a la celebració de la consulta. I això tant perquè aquesta constitueix un mecanisme democràtic de participació directa dels ciutadans catalans en un assumpte públic que els afecta de manera directa i transcendental —el seu futur polític col·lectiu— com per la raó que, si el Parlament de Catalunya representa el poble de Catalunya (art. 55.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya), la materialització dels seus posicionaments polítics donarà, lògicament, satisfacció al principi democràtic.



² L'Informe es pot consultar a l'adreça següent:
<http://www20.gencat.cat/docs/governacio/IEA/document/Dret%20a%20decidir/Arxius/Informe%20consultesCAT.pdf>

El Consell Assessor per a la Transició Nacional, en l'Informe de 25 de juliol de 2013, relatiu a la consulta sobre el futur polític de Catalunya, fa seves les línies mestres de l'Informe de l'Institut d'Estudis Autònomic. Recordem que el Consell Assessor per a la Transició Nacional va ser creat pel Decret 113/2013, de 12 de febrer, i es configura com un òrgan col·legiat de suport al Govern de la Generalitat per a l'assessorament en relació amb la identificació i l'impuls d'estructures d'estat i/o aspectes necessaris per dur a terme la consulta. Vegeu l'Informe a l'adreça següent:
http://www20.gencat.cat/docs/governacio/IEA/document/Dret%20a%20decidir/Arxius/1r_Informe_Consell_Assessor.pdf

En segon lloc, cal precisar que aquest plantejament interpretatiu no té un caràcter voluntarista, sinó que troba els fonaments que el justifiquen i, encara més, que n'exigeixen l'aplicació, en l'ordenament jurídic europeu, constitucional i estatutari. Recordem, en aquest sentit, que la Constitució espanyola (CE) recull el principi democràtic en l'article 1.1 (Espanya es constitueix en estat social i democràtic de dret) i també en el seu preàmb-

³ Vegeu "La consulta al poble de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu i el principi democràtic". Blog de la qualitat democràtica. 17 d'abril de 2013. Aquest article es pot consultar a l'adreça següent:
<http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/qualitatdemocratica/2013/04/17/la-consulta-al-poble-de-catalunya-sobre-el-seu-futur-politic-col%C2%B7lectiu-i-el-principi-democratic-per-gerard-martin-alonso/>

bul (que proclama la voluntat de garantir la convivència democràtica i d'establir una societat democràtica avançada), mentre que l'article 2 del Tractat de la Unió Europea consagra la democràcia com un dels valors en què es fonamenta la Unió. D'altra banda, no és sobrer, tampoc, observar que ambdues normes —la constitucional i l'europea— situen seqüencialment en primer lloc el principi democràtic, precedint el principi de l'estat de dret, aspecte que cal considerar com a lògic i raonable en la mesura que apunta a la idea que l'ordenament ha de respondre, en la seva creació i interpretació, al principi democràtic, que és el que li dona plena legitimitat i el seu sentit més profund.

També l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) —les restes que en queden després de la intervenció del Tribunal Constitucional i de la interpretació que en fan les institucions de l'Estat— recull el principi democràtic en el preàmbul —que fa referència a la construcció d'una societat democràtica avançada— i en l'article 4.3, que imposa als poders públics de Catalunya el deure de promoure el valor de la democràcia.

Les veus contràries al plantejament interpretatiu exposat addueixen que la seva aplicació condueix inevitablement a desvirtuar el contingut de les disposicions analitzades. Res més lluny del seu veritable sentit i objectiu. Davant d'aquesta acusació, cal deixar-ho clar: la utilització del principi democràtic no pot donar aixopluc a unes conclusions que contradiguin obertament la literalitat de la normativa aplicable —els seus propis enunciats—, sinó que només ens porta a interpretar els seus preceptes de manera que el procediment de consulta ciutadana, com a mecanisme de participació democràtica directa i, també, com a instrument que dona resposta al posicionament polític de la institució que representa democràticament el poble de Catalunya, pugui desplegar la seva màxima potencialitat.

2. Procediments legals

L'Informe de l'Institut d'Estudis Autonòmics (IEA) relaciona i analitza cinc procediments que donarien empara a la realització d'una

consulta als ciutadans de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu: convocatòria d'un referèndum regulat, autoritzat i convocat per l'Estat; convocatòria d'un referèndum d'acord amb la Llei del Parlament de Catalunya 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum; transferència o delegació de la competència estatal en matèria de referèndums; reforma dels articles de la Constitució relatius al referèndum, i realització d'una consulta d'acord amb la futura llei de consultes no referendàries i participació ciutadana que tramita el Parlament de Catalunya⁴.

L'Informe de l'Institut d'Estudis Autonòmics identifica fins a cinc procediments legals per consultar els ciutadans sobre el seu futur polític col·lectiu



Foto: DGRIP/David Tortosa

L'eventual aplicació d'aquestes vies genera, des del punt de vista jurídic, alguns interrogants que l'Informe esmentat analitza en profunditat. A continuació, exposarem el contin-

⁴ Com veurem, dues de les vies esmentades no requereixen, necessàriament, més tràmits normatius que els estrictament indispensables per regular els aspectes essencials vinculats a la consulta: es tracta de la convocatòria d'un referèndum per part de l'Estat —emparant-se en les previsions de l'article 92 de la Constitució espanyola— i de la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum. Les altres tres vies —transferència o delegació de competència; reforma constitucional; futura llei de consultes no referendàries— sí que exigeixen que es duguin a terme determinades modificacions normatives amb caràcter previ a la regulació i convocatòria de la consulta.

gut d'aquest Informe, tot afegint noves reflexions, especialment pel que fa a la via de les consultes no referendàries.

2.1. El referèndum regulat, autoritzat i convocat per l'Estat

La primera de les vies a la qual farem referència és la possibilitat que les institucions de l'Estat regulin, autoritzin i convoquin un referèndum d'acord amb el marc normatiu vigent, sense perjudici dels pactes polítics a què es pogués arribar amb la Generalitat de Catalunya perquè se celebrés.

En aquest sentit, l'article 92 de la Constitució espanyola, que en l'apartat 1 estableix que les decisions polítiques de transcendència especial podran ser sotmeses a referèndum de tots els ciutadans, podria emparar la convocatòria de la consulta. Cal tenir en compte, però, que la viabilitat de l'aplicació d'aquest procediment referendari depèn de la resposta que es doni a dues qüestions especialment controvertides, que examinarem tot seguit.

En primer lloc, sorgeix el dubte de si la referència a "tots els ciutadans" suposa que només són admissibles constitucionalment els referèndums en què es consulti a tots els ciutadans de l'Estat espanyol o si, en canvi, és possible de dur a terme referèndums en què els cridats a pronunciar-s'hi siguin una part d'aquests ciutadans que habitin en un territori determinat. Doncs bé, en aquest punt l'Informe de l'IEA sosté que l'article 92 CE pot emparar també la convocatòria de referèndums en què es consulti només una part dels ciutadans de l'Estat, i, més concretament, els ciutadans d'una comunitat autònoma. No és aquesta una conclusió sorprenent ni especialment innovadora per dues raons. La primera, perquè ja havia estat avançada per una part important de la doctrina, que havia considerat que l'article 92 CE permetia la celebració de referèndums que tinguessin el seu àmbit territorial circumscrit al territori d'una comunitat autònoma⁵. La segona, perquè

l'existència de referèndums adreçats a part dels habitants del territori de l'Estat també ha estat pacíficament acceptada —tant des del punt de vista normatiu com des del vessant pràctic—, com reflecteix l'existència de consultes d'àmbit local amb una naturalesa anàloga a la referendària⁶. Aquestes consultes es caracteritzen pels trets típics de la institució referendària: hi poden participar els integrants del cens electoral local corresponent al territori del municipi; són autoritzades per l'Estat —recordem que, d'acord amb l'art. 149.1.32 CE, correspon a l'Estat la competència exclusiva per autoritzar la convocatòria de consultes populars per via de referèndum— i han estat dotades, per les legislacions autonòmiques que s'han aprovat⁷, de garanties

sa, 1996-1999, volum II, pàgines 459 a 489 (vegeu la pàgina 470).

Aguar de Luque, Luis: "Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español", a Trujillo, G.; López Guerra, L.; González Trevijano, P. (dir.) *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, CEPC, 2000, pàgines 67 a 96 (vegeu la pàgina 87).

Carrillo, Marc: "Encuesta sobre la constitucionalidad del referéndum vasco", *Teoría y realidad constitucional*, núm. 23, Madrid, 2009, pàgines 15 a 67 (vegeu la pàgina 36).

Pérez Sola, Nicolás: "La competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de consultas populares", *Teoría y realidad constitucional*, núm. 24, Madrid, 2009, pàgines 433 a 454 (vegeu pàgines 439, 440 i 451).

Martín, Esther: "El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 94, Oñati, setembre-desembre 2012, pàgines 95 a 131 (vegeu la pàgina 104).

També l'article 149.1.32 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva per autoritzar la convocatòria de consultes populars per via de referèndum, ha estat considerat doctrinalment un precepte que posa de manifest la possibilitat que existeixin referèndums municipals i autonòmics. Així ho destaca Manuel Carrasco Duran a "Referéndum versus consulta", *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 160, Madrid, abril-juny 2013, pàgines 13-41 (vegeu la pàgina 24).

⁵ La disposició addicional de la Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre regulació de les diferents modalitats de referèndums, exclou del seu àmbit d'aplicació les consultes populars que puguin celebrar els ajuntaments, relatives a assumptes rellevants d'índole municipal, en el seus territoris respectius, d'acord amb la legislació de règim local, i salvant, en tot cas, la competència exclusiva de l'Estat per autoritzar-los.

⁷ Vegeu la Llei 2/2001, de 3 de maig, de regulació de les consultes populars locals a Andalusia, la Llei foral 27/2002, de 28 d'octubre, reguladora de consultes popu-

⁵ Linde Paniagua, Enrique: "Artículo 92. Referéndum", a Alzaga Villaamil, Óscar (dir.) *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales - Eder-

pròpies de la institució referendària⁸. Es pot concloure, doncs, que no hi ha obstacles constitucionals per a la celebració d'un referèndum amb un abast territorial inferior al territori estatal i, en concret, amb un abast territorial autonòmic⁹.

Un segon interrogant es vincula a l'objecte de l'eventual referèndum. S'afirma, en aquest sentit, que no tindria cabuda en el text constitucional preguntar al cos electoral d'una comunitat autònoma sobre el seu futur polític col·lectiu, ja que es tractaria d'una qüestió que afectaria la indissoluble unitat de la nació espanyola (art. 2 CE), sobre la qual només podria pronunciar-se el conjunt del poble espanyol, en el qual resideix la sobirania (article 1.2 de la Constitució). No és aquesta, però, al meu entendre, una objecció que resisteixi una anàlisi mínimament rigorosa, ja que es basa en un plantejament conceptualment contradictori en la mesura que sembla confondre l'acció

inicial de 'consultar' amb una hipotètica conseqüència final derivada de la consulta —una eventual materialització dels resultats que, en hipòtesi, apuntessin al desig d'una nova forma d'autogovern per a Catalunya que fos incompatible amb l'esmentat principi d'unitat de la nació espanyola.

És cert que els resultats que pugui oferir un referèndum sobre el futur de Catalunya, tot i no ser plenament vinculants des del punt de vista jurídic, tindrien una extraordinària força política per als poders públics concernits que no podrien romandre impertèrrits davant de la voluntat general que s'hi expressés¹⁰, però aquesta circumstància no permet equiparar automàticament, des del punt de vista estrictament jurídic —que és el que ens ocupa—, la realització d'un referèndum consultiu a un acte de sobirania que afecta la unitat de la nació espanyola. De fet, el Tribunal Constitucional, en resoldre la inconstitucionalitat de diversos preceptes de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, apunta amb claredat en aquesta direcció en ignorar —i mai més ben dit, perquè els fonaments jurídics de la Sentència guarden un estrident silenci sobre aquest tema— el fet que la norma estatutària enjudiciada havia estat objecte d'un referèndum no ja consultiu, sinó vinculant per part del cos electoral de Catalunya. Difícilment, per tant, un hipotètic referèndum autonòmic consultiu pot equiparar-se, des del vessant jurídic, a un acte de sobirania si es té en compte que un referèndum vinculant —que se situa en un estadi superior— no garanteix en cap cas la implementació de la voluntat majoritària que s'hi expressa. En qualsevol cas, no deixa de sorprendre que els qui consideraven que el referèndum vinculant sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya no tenia una especial rellevància a l'hora de valorar la legitimitat

lars d'àmbit local i la Llei del Parlament de Catalunya 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum. Aquesta darrera llei regula, en el seu Títol III, les consultes populars per via de referèndum d'àmbit municipal (regulació que no ha estat objecte del recurs d'inconstitucionalitat interposat pel President del Govern de l'Estat contra determinats articles de la Llei 4/2010).

⁸ Igualment, l'examen de les diferents regulacions estatutàries reflecteix que les Corts Generals han admès l'existència de consultes populars per via de referèndum adreçades als habitants d'una part del territori de l'Estat. Es pot fer esment de l'Estatut d'autonomia del País Basc, que preveu la convocatòria d'un referèndum en el procediment que s'ha de seguir perquè territoris o municipis enclavats en la seva totalitat dintre del territori de la comunitat autònoma del País Basc puguin agregar-se a aquesta comunitat (article 8.b). En el mateix sentit, l'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó —reformat recentment mitjançant la Llei orgànica 14/2007, de 30 de novembre— també regula, en el procediment de segregació d'enclavaments situats en aquesta comunitat, la celebració d'un referèndum entre els habitants del territori afectat (disposició transitòria tercera, apartat 1.c).

⁹ En el supòsit del referèndum de l'article 92.1 CE, una opció normativa per la qual també es podria optar seria reformar la Llei orgànica de referèndums per regular-hi de forma expressa, amb caràcter general, la convocatòria de referèndums d'àmbit territorial autonòmic. No es pot considerar, però, que aquesta possible reforma normativa sigui una *conditio sine qua non* sense el compliment de la qual no es pugui convocar un referèndum d'abast territorial autonòmic en el marc de l'esmentat precepte constitucional.

¹⁰ Aquest és un dels plantejaments del Tribunal Suprem del Canadà, en la seva Opinió sobre la secessió de Quebec emesa el 20 d'agost de 1998. En concret, el Tribunal Suprem canadenc considera que els resultats d'una consulta que posessin de manifest la voluntat secessionista d'una província farien néixer l'obligació recíproca per a totes les parts de negociar modificacions constitucionals per respondre al desig expressat, si bé —afirma el Tribunal— no es podria predir el curs que podrien prendre les negociacions ni es podria descartar que no s'assolís un acord entre les parts.

constitucional de la norma estatutària, ara atorguin la màxima transcendència a un hipotètic referèndum consultiu sobre el futur polític dels ciutadans catalans fins al punt de catalogar-lo com a acte de sobirania¹¹.

Però és que, fins i tot, es pot afirmar amb tota naturalitat que la realització d'un referèndum consultiu adreçat al cos electoral de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu constitueix un acte que seria plenament conforme a la legalitat i, encara més, que troba un sòlid fonament en els principis constitucionals que regeixen el disseny del model de descentralització política. En efecte, no per conegut —tot i que pot ser oblidat— es pot deixar de recordar que l'organització territorial de l'Estat es fonamenta en la voluntat d'autogovern de les comunitats territorials, voluntat que es manifesta en diversos moments, començant per la fase inicial, en què poden optar per constituir-se —o no— en comunitats autònomes i, en cas afirmatiu, escollir un o altre procediment previst constitucionalment —amb la realització prèvia d'un referèndum en cas de l'iter de l'article 151 CE— i, finalment, optar per un determinat sostre competencial a través de l'aprovació d'una proposta d'estatut d'autonomia que, en el cas de les comunitats constituïdes per la via de l'article 151 CE, ha de ser sotmesa, un altre cop, a referèndum del cens electoral respectiu (art. 151.2.3 CE).

¹¹ Tampoc la doctrina del Tribunal Constitucional continguda en la Sentència 103/2008, d'11 de setembre, es pot constituir en argument per defensar la impossibilitat de la celebració d'un referèndum sobre el futur col·lectiu dels catalans, atès que el supòsit de fet analitzat en aquella resolució es pot considerar diferent de la via referendària que estem exposant. En efecte, tres són les notes diferenciadores que es poden constatar: en primer lloc, aquella Sentència tenia per objecte una llei del Parlament basc que regulava i convocava una consulta que el Tribunal va entendre que era un referèndum —per tant, a ulls del Tribunal, es tractava d'una comunitat autònoma que convocava un referèndum envaint l'espai reservat a l'Estat—; en segon lloc, el Tribunal va interpretar que la norma basca pretenia esquivar, eludir o prescindir dels procediments de reforma constitucional; en tercer lloc, el Tribunal va entendre també que la disposició impugnada pressuposava, per tal com estava formulada la consulta en l'articulat i en l'exposició de motius i no per la consulta en si mateixa, l'existència d'un subjecte —el poble basc— equivalent al titular de la sobirania —el poble espanyol— capaç de negociar amb l'Estat els termes d'una nova relació.

Més específicament, la mateixa Constitució, en regular els processos de constitució de les comunitats autònomes, dóna una especial rellevància als precedents històrics de manifestació de voluntat popular a través —un altre cop— de la via referendària, en regular un règim especial d'accés a l'autonomia per als territoris que en el passat haguessin *plebiscitat* afirmativament projectes d'estatut d'autonomia (disposició transitòria segona CE), com és el cas de Catalunya.



Foto: Arxiu General del Tribunal Constitucional

Veiem, doncs, com la Constitució espanyola, en regular el procés de descentralització política, es fonamenta en dos dels elements que apareixen vinculats a la celebració d'un eventual referèndum sobre el futur polític col·lectiu dels ciutadans de Catalunya: d'una banda, la causa que li donaria raó de ser —la voluntat d'autogovern d'una comunitat territorial—, i de l'altra, l'instrument a través del qual es visualitza aquesta voluntat d'autogovern —la institució referendària.

És cert que la Constitució no preveu, de forma expressa i literal, la realització d'un referèndum com el que es propugna, però també ho és que la formulació oberta i sintètica de la institució referendària permet incloure-hi, entre les qüestions que poden ser sotmeses a referèndum, les vinculades a l'organització territorial de l'Estat, al marge dels referèndums expressament previstos en el títol VIII de la Constitució. De fet, les mateixes Corts Generals així ho han considerat recentment a través de l'aprovació de diversos estatuts

d'autonomia de les comunitats autònomes de règim comú, reformats a partir de l'any 2006, que han previst que les futures modificacions estatutàries se sotmetin a referèndum dels ciutadans de la comunitat autònoma, tot i que la Constitució espanyola només preveu aquest tràmit referendari per a les comunitats autònomes de règim especial (art. 152.2 CE)¹².

Una part important de la doctrina ha considerat, amb diferents matisos, que és constitucionalment admissible convocar un referèndum sobre el cos electoral de Catalunya entorn el futur polític col·lectiu dels ciutadans catalans

Finalment, cal apuntar que una part important de la doctrina ha considerat, amb diferents matisos i formulacions, que és constitucionalment admissible la convocatòria d'un referèndum sobre el cos electoral de Catalunya entorn el futur polític col·lectiu dels ciutadans catalans. No és, doncs, aquesta una interpre-

tació aïllada, sinó que gaudeix d'un explícit suport doctrinal¹³.

¹³ Ruiz Soroa, José María:

- "Romper el tabú". *El País*. 5 de juny de 2012.
- "Regular la secesión", *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*, núm. 46-47, Madrid, 2013, pàgines 186 a 204 (vegeu la pàgina 200).

Pérez Royo, Javier:

- "Independència, ¿en quins termes?". *El Periódico*. 26 de setembre de 2012.
- "Entre política y derecho: el debate sobre la independencia de Cataluña", *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*, núm. 46-47, Madrid, 2013, pàgines 174 a 185 (vegeu pàgines 184 i 185).

Rubio Llorente, Francisco: "Un referéndum para Cataluña". *El País*. 8 d'octubre de 2012.

Ruiz Robledo, Agustín: "Respuesta canadiense a la cuestión catalana". *El País*. 30 d'octubre de 2012.

Ferreres, Víctor: "The Secessionist Challenge in Spain: an Independent Catalonia?". Blog of the International Journal Law and ConstitutionMaking.org. 22 de novembre de 2012.

Ridao, Joan: *Podem ser independents?* Barcelona, RBA, 2012. Vegeu pàgines 215 i 216.

Vintró, Joan: "La declaració de sobirania i el dret a decidir del poble de Catalunya: un apunt jurídic". Blog de la Revista Catalana de Dret Públic. 7 de febrer de 2013.

Tornos, Joaquim: "Referèndum català: drets i deures". *El Periódico*. 18 d'abril de 2013.

Jou, Lluís: "Diàleg lleial, consulta legal". Blog de la qualitat democràtica. 27 de maig de 2013.

Pérez-Francesch, Joan-Lluís: "Dret a decidir i constitucionalisme inquisitorial". Blog de la Revista Catalana de Dret Públic. 27 de maig de 2013.

De Carreras, Francesc:

- "L'hora de l'audàcia". *La Vanguardia*. 31 de juliol de 2013.
- "Consultar no és decidir". *La Vanguardia*. 18 de setembre de 2013.
- "El derecho a no decidir pero sí a salir del maldito embrollo", *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*, núm. 46-47, Madrid, 2013, pàgines 99 a 110 (vegeu la pàgina 109).

Castellà Andreu, Josep Maria: "Democracia, reforma constitucional y referéndum de autodeterminación en Cataluña", a Álvarez Conde, Enrique i Souto Galán, Clara (dir.) *El Estado Autonomico en la perspectiva del 2020*. Instituto de Derecho Público, Madrid, 2013, pàgines 171 a 212 (vegeu pàgines 202 i 203).

Carrasco Duran, Manuel: "Referéndum versus consulta", *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 160, Madrid, abril-junio 2013, pàgines 13-41 (vegeu la pàgina 35).

Aguado Renedo, César: "Sobre un eventual referéndum consultivo en el proceso soberanista catalán", *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*, núm. 46-47, Madrid, 2013, pàgines 27 a 47 (vegeu pàgines 36 i 37).

¹² Es pot fer esment dels estatuts d'autonomia de la Comunitat Valenciana (art. 81.5 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana, en la redacció donada per la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de la Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana), Aragó (art. 115.7 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó, aprovat per Llei orgànica 5/2007, de 20 d'abril, de reforma de l'Estatut d'autonomia d'Aragó) i Extremadura (art. 91.2.e de l'Estatut d'autonomia d'Extremadura, aprovat per la Llei orgànica 1/2011, de 28 de gener, de reforma de l'Estatut d'autonomia de la comunitat autònoma d'Extremadura). El Tribunal Constitucional, conscient d'aquesta nova realitat normativa, sosté amb notable flexibilitat (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 147), que si bé el referèndum de reforma estatutària només està constitucionalment imposat per al cas dels estatuts elaborats d'acord amb l'article 151 CE, la resta d'estatuts d'autonomia poden arbitrar, ex article 147.3, procediments de reforma que prevegin el referèndum de ratificació de la reforma prèvia a la sanció, promulgació i publicació de la llei orgànica que la formalitzi, o bé referèndums inserits en fases anteriors del procediment de revisió (per exemple, abans de la remissió a les Corts Generals del text acordat en l'assemblea autonòmica). Es tractaria, segons paraules del mateix Tribunal Constitucional, d'una modalitat de referèndum diferent de les previstes en la CE. En qualsevol cas, aquesta doctrina constitucional abona la teoria que les normes infraconstitucionals poden regular tot allò que no està expressament prohibit per la Constitució o que no sigui contradictori amb els seus postulats.

2.2. La Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum

El segon dels procediments que podria utilitzar-se per consultar els ciutadans catalans sobre el seu futur polític col·lectiu està regulat per la Llei del Parlament de Catalunya 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, que s'aplica a les consultes referendàries que promoguin les institucions públiques o la ciutadania de Catalunya, en l'àmbit de les competències de la Generalitat i dels ajuntaments, sobre qüestions polítiques de transcendència especial per a la ciutadania.

Recordem, primerament, respecte d'aquesta Llei, la seva plena vigència i aplicabilitat mentre no es resolgui el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern de l'Estat contra els articles 1 a 30 (títol I: Disposicions generals; títol II: De les consultes populars per via de referèndum d'àmbit de Catalunya), 43 (Convocatòria de la consulta popular) i 45 (Decret de convocatòria). Aquesta plena vigència i aplicabilitat deriva del fet que la Interlocutòria del Tribunal Constitucional 87/2011, de 9 de juny, va aixecar la suspensió dels preceptes impugnats que s'havia produït de forma automàtica en haver-se invocat l'article 161.2 CE.

En conseqüència, la regulació de la Llei 4/2010, de 17 de març, està a hores d'ara plenament vigent i conserva, de forma íntegra, la seva força obligacional respecte de tots els poders públics —inclòs el Govern de l'Estat

Román, José María: "Hoja de ruta", *Butlletí de la Fundación Ciudadanía y Valores*, núm. 160, Madrid, 26 de setembre de 2013.

Barceló, Mercè i Vilasojana, Josep Maria: "El dret a decidir, legítim i constitucional". *El Punt-Avui*. 29 de setembre de 2013.

Bossacoma i Busquets, Pau: "Competències de la Generalitat de Catalunya sobre regulació i convocatòria de consultes populars", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 15, Barcelona, abril de 2012, pàgines 241 a 286 (vegeu la pàgina 260).

Als autors esmentats cal sumar-hi, lògicament, els juristes integrants del Consell Assessor per a la Transició Nacional que han signat l'Informe de 25 de juliol de 2013, relatiu a la consulta sobre el futur polític de Catalunya; en concret: Carles Viver Pi-Sunyer, Enoch Albertí, Joan Vintró i Francina Esteve.

i el Congrés dels Diputats— i dels ciutadans en general, per la qual cosa es configura, en principi, com una alternativa vàlida per dur a terme la consulta en la mesura que sembla

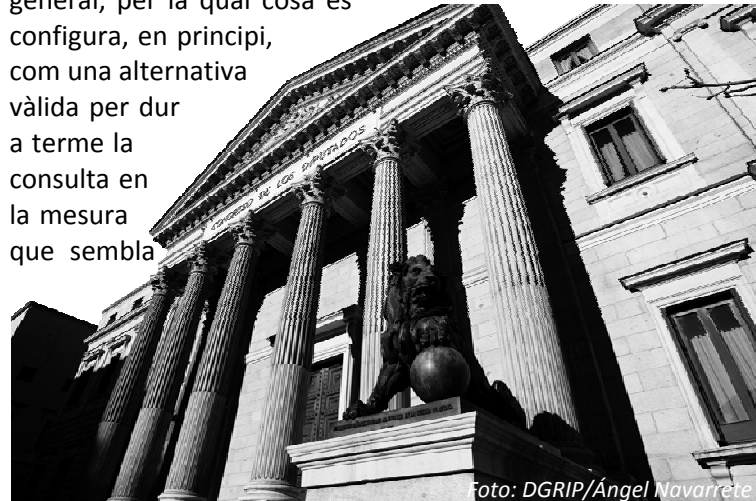


Foto: DGRIP/Ángel Navarrete

fora de discussió que el seu objecte —el futur col·lectiu dels ciutadans catalans— constitueix una qüestió política de transcendència especial per a la ciutadania, tal com exigeix la Llei 4/2010.

Planteja, en canvi, més problemes interpretatius el fet que la consulta s'hagi de circumscriure a l'àmbit de les competències de la Generalitat, problemes que es manifesten des d'un doble vessant. En primer lloc, es presenta el dubte de si aquest requisit implica que la qüestió objecte de consulta ha de cenyir-se estrictament a les matèries competència de la Generalitat (capítol II del títol IV, art. 116 a 173 EAC) o bé si també pot inserir-se en la resta de competències i potestats atribuïdes a la Generalitat al llarg del text estatutari. En segon lloc, també sorgeix la qüestió —qualsevol que sigui la resposta que es doni a l'interrogant anterior— de si la consulta referendària podria tenir per objecte assumptes en què la intervenció de la Generalitat, prevista en la normativa aplicable, no fos determinant de la decisió final que es pogués arribar a prendre, sinó que aquesta depengués en darrer terme de les institucions centrals de l'Estat. Tot seguit, analitzarem i donarem resposta a les dues qüestions.

El primer dels dubtes ha de ser resolt sobre una interpretació de la locució "àmbit de les competències de la Generalitat" que inclogui no només les recollides en els articles 116 a 173 EAC, sinó també la resta de competències i potestats atribuïdes a la Generalitat en el

conjunt de la regulació estatutària¹⁴. I això per diverses raons: la primera, perquè la mateixa dicció literal dels termes “Àmbit de llurs competències” apunta a un contingut més ampli que el que suggereix l’enunciat del capítol II

gestió de districte de conca fluvial interna (que s’insereixen en la competència exclusiva de la Generalitat, de l’article 117.1.a EAC en matèria d’aigües que pertanyin a conques hidrogràfiques intracomunitàries), que són aprovats inicialment pel Govern de la Generalitat i de forma definitiva pel Govern de l’Estat; segon, els acords de cooperació que la Generalitat pretengui subscriure amb altres comunitats autònomes, que, a banda de l’aprovació

La llibertat col·lectiva de Catalunya troba en les institucions de la Generalitat el nex amb una història d’afirmació i respecte dels drets fonamentals i de les llibertats públiques de la persona i dels pobles; una història que les dones i els homes de Catalunya volen perseguir amb la finalitat de fer possible la construcció d’una societat democràtica i avançada, de benestar i progrés, solidària amb el conjunt d’Espanya i incardinada a Europa.

del títol IV (“Les matèries de les competències”); la segona, perquè nombroses competències de la Generalitat estan disseminades al llarg del text estatutari —per exemple, les competències en matèria d’Administració de justícia del capítol III del títol III o, també, les competències financeres de l’article 203 EAC— i els antecedents legislatius no permeten concloure que fos intenció del legislador excloure-les de l’àmbit d’aplicació de les consultes referendàries; la tercera, perquè aquesta interpretació és plenament coherent amb la *vis expansiva* que deriva del manament estatutari als poders públics perquè promoguin la participació social en l’elaboració de les polítiques públiques (art. 43.1 EAC).

El segon dels dubtes fa referència a un tema important. Recordem que en el sistema de distribució de competències hi ha procediments en què conflueixen, alhora, una intervenció inicial de la Generalitat —amb un caràcter d’aprovació inicial o propositiu— i una intervenció final de les institucions de l’Estat —amb caràcter decisor: bé atorgant o denegant l’aprovació definitiva, bé admetent o inadmetent la proposta formulada. Els exemples són variats: en l’àmbit de la dicotomia aprovació inicial-aprovació final, es pot fer esment de dos casos: primer, els plans de

que n’hagi de fer la Generalitat, han de ser autoritzats per les Corts Generals (art. 145.2 CE i 178.4 EAC).

En l’àmbit que hem qualificat de propositiu¹⁵, trobem diverses manifestacions: les propostes que formula el Govern de la Generalitat al Govern de l’Estat per a la determinació i revisió de la demarcació i la planta judicials a Catalunya (art. 107.1 EAC), la sol·licitud del Parlament de Catalunya al Govern de l’Estat per a l’adopció de projectes de llei (art. 87.2 CE i 61.c EAC), l’elaboració per part del Parlament de proposicions de llei per presentar-les a la Mesa del Congrés dels Diputats (art. 87.2 CE i 61.b EAC), la sol·licitud que pot formular el Parlament a l’Estat per a la transferència o delegació de competències i l’atribució de facultats en el marc de l’article 150 CE (art. 61.d EAC), i la iniciativa de reforma constitucional que correspon també al Parlament de Catalunya (art. 166 CE en relació amb l’art. 87.2 CE).

En tots els supòsits esmentats, les institucions de la Generalitat tenen reconeguda una intervenció prèvia, d’aprovació inicial o de formulació d’una proposta, però l’aprovació final o

¹⁴ Així ho vam defensar en l’article “La Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, i les consultes referendàries d’àmbit de Catalunya: règim jurídic i possible aplicació”, *Revista Activitat Parlamentària*, núm. 25, desembre de 2012. L’article es pot consultar a:

<http://www.raco.cat/index.php/ActivitatParlamentaria/article/view/260522/347680>

¹⁵ És cert que l’activitat que hem qualificat de “propositiva” també pressuposa una actuació aprovatòria prèvia de la proposta per part de les institucions de la Generalitat, però cal tenir en compte que en aquest segon cas, l’acte d’aprovació té per objecte promoure que les institucions de l’Estat exerceixin, en un determinat sentit, les competències que li corresponen en un àmbit concret; en canvi, en el primer cas ens trobem amb un procediment en què el règim d’intervenció dels poders públics és compartit entre la Generalitat i les institucions de l’Estat.

l'acceptació de la proposta correspon a les institucions de l'Estat. En tots aquests casos, es pot sostenir que aquelles intervencions prèvies de la Generalitat poden ser també objecte d'una consulta referendària, sempre que es complissin la resta de requeriments exigits per la Llei 4/2010, especialment el de tractar-se d'una qüestió política de transcendència especial per a la ciutadania. I això, en primer lloc, perquè aquestes actuacions de la Generalitat no deixen de ser, en sentit ample, una manifestació específica del seu conglomerat competencial entès com aquell àmbit en què les normes integrants del bloc de la constitucionalitat li atorguen la potestat d'adoptar decisions de forma legítima¹⁶. I, en segon lloc, perquè aquesta interpretació també permet donar satisfacció, al manament estatutari de l'article 43.1 EAC, anteriorment esmentat.

Cal tenir en compte que el que se sotmetria a consulta serien els aspectes vinculats a les facultats d'aprovació inicial o propositives que corresponen a la Generalitat de Catalunya, per la qual cosa seria aquesta la destinatària directa de l'expressió de voluntat popular que es manifestés. No obstant això, és cert que el resultat de la consulta també tindria un rellevant pes polític davant de les institucions de l'Estat a les quals correspongués adoptar la decisió final sobre la qüestió plantejada, però aquesta circumstància —en la mesura que se situa en un pla estrictament polític— no des-

virtua l'anàlisi jurídica exposada¹⁷. En qualsevol cas, cal tenir en compte que aquest efecte està directament vinculat a la configuració que les normes del bloc de la constitucionalitat han fet de determinats procediments administratius i processos constitucionals, en què han reconegut aquesta facultat d'intervenció prèvia de la Generalitat¹⁸.

El plantejament exposat té una especial importància per a la viabilitat d'una eventual consulta al poble de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu instrumentada a través de la Llei 4/2010. En efecte, partint de la hipòtesi que la qüestió que es pretengués sotmetre a l'opinió dels ciutadans suposés plantejar un nou model d'autogovern que fos diferent del previst constitucionalment o, fins i tot, que se situés al marge de la Constitució espanyola, el que seria objecte de la consulta seria l'eventual exercici de la facultat d'iniciativa de reforma constitucional per part del Parlament de Catalunya per fer possible aquell nou model d'autogovern que suposés una modificació del que estigués previst constitucionalment o fins i tot, que se situés més enllà del model constitucional.

D'aquesta manera, es pot concloure que la Llei 4/2010 es constitueix també, des de la perspectiva jurídica, en un instrument vàlid per vehicular la consulta als ciutadans de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu.

2.3. L'aprovació d'una llei orgànica de transferència o delegació, de l'article 150.2 CE

La tercera de les vies a la qual farem referència està constituïda per les previsions de

¹⁶ La rellevància d'aquestes actuacions prèvies de la Generalitat, i l'objecte sobre el qual recauen, constitueixen un argument afegit per sostenir que aquelles puguin ser, si escau, objecte de consulta referendària. Així, per exemple, la sol·licitud que pot formular el Parlament a l'Estat per a la transferència o delegació de competències i l'atribució de facultats en el marc de l'article 150 CE (art. 61.d EAC) implicarien una demanda de més competències per a la Generalitat de Catalunya, al marge de la via estatutària. Semblaria lògic, per tant, que aquesta sol·licitud pogués ser objecte potencial d'una consulta referendària, si es té en compte que la reforma estatutària, com a mecanisme per assumir noves competències, comporta necessàriament la realització d'un referèndum als ciutadans, tot i que les competències que s'hi poden assumir se situen en un nivell més *modest*, ja que en cap cas no poden afectar el règim competencial estatal de l'article 149.1 CE, a diferència dels mecanismes dels apartats 1 i 2 de l'article 150 CE.

¹⁷ El mateix Tribunal Constitucional aporta un argument afegit al raonament exposat en declarar —com hem assenyalat anteriorment— que els estatuts d'autonomia poden arbitrar, *ex article 147.3 CE*, procediments de reforma estatutària que prevegin referèndums *abans* de la remissió a les Corts Generals del text acordat pel parlament autonòmic (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 147).

¹⁸ De fet, en tots els procediments i processos indicats, el posicionament polític que puguin manifestar les institucions de la Generalitat de Catalunya també tindria —o, almenys, hauria de tenir— un rellevant pes polític davant de les institucions de l'Estat, amb independència que rebí o no suport en una consulta referendària.

l'article 150.2 de la Constitució, que estableix que l'Estat podrà transferir o delegar a les comunitats autònomes, mitjançant una llei orgànica, facultats corresponents a una matèria de titularitat estatal que per la seva naturalesa sigui susceptible de transferència o de delegació¹⁹.

L'article 150.2 CE distingeix entre els conceptes "transferir" i "delegar", però no determina quina és la diferència jurídica entre ambdós. Alguna doctrina ha considerat que el tret distintiu entre ambdues figures es trobaria en el fet que la transferència comportaria el desplaçament de la titularitat de la competència a la comunitat autònoma, mentre que la delegació no afectaria aquesta titularitat, sinó que només tindria per objecte l'exercici de la competència, que seria assumit per la comunitat autònoma. Es tractaria, però, d'una diferència *menor* en la mesura que, en principi, les facultats que podrien assumir les comunitats autònomes, en l'un cas o en l'altre, serien les mateixes²⁰. D'acord amb això, qualsevol d'ambdues figures jurídiques —transferència o delegació— podria donar satisfacció a les pretensions d'assumir facultats estatals sobre les consultes populars per via de referèndum²¹.

¹⁹ Aquesta via i les altres dues pendents d'anàlisi (reforma constitucional i consulta no referendària) requereixen, com a tràmit previ i necessari, l'aprovació de disposicions que creïn el marc normatiu adequat per poder dur a terme la regulació i convocatòria de la consulta.

²⁰ L'única diferència constatable en el text constitucional és la relativa als controls que pot exercir l'Estat, en la mesura que l'article 153.b CE preveu que el Govern de l'Estat controli l'activitat de les comunitats autònomes que afecti l'exercici de funcions delegades d'acord amb l'article 150.2 CE, sense incloure, per tant, les transferides.

²¹ Algun sector doctrinal també ha defensat que la distinció es fonamentaria en la naturalesa de les facultats, de tal manera que la "delegació" s'aplicaria a la simple cessió de facultats executives o de gestió dels serveis estatals, mentre que la "transferència" comportaria la transmissió de facultats normatives i executives. No obstant això, l'aplicació pràctica de la via de l'article 150.2 CE no confirma aquesta doctrina, ja que les Corts Generals han aprovat una llei orgànica que delega facultats executives i normatives a les comunitats autònomes (Llei orgànica 5/1987, de 30 de juliol, de delegació de facultats de l'Estat en les comunitats autònomes en relació amb els transports per carretera i per cable), i també una llei orgànica de transferència de competències executives (Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre,

Ara bé, cal aprofundir en dos aspectes relatius a l'àmbit material d'aplicació de l'article 150.2 CE; en primer lloc, quines són, en general, les matèries de titularitat estatal sobre les quals pot operar, i, en segon lloc, ja més concretament, si les consultes referendàries constitueixen una matèria susceptible de transferència o delegació.

Pel que fa la primera qüestió, les lleis orgàniques aprovades per les Corts Generals han donat resposta a aquest interrogant en reflectir que el legislador orgànic ha considerat que la via d'atribució competencial de l'article 150.2 CE era aplicable tant a les competències estatals d'atribució directa de l'article 149.1 CE²² com a aquelles altres que, en virtut de l'article 149.3 CE, eren de competència estatal perquè no havien estat assumides per les comunitats autònomes en els seus estatuts d'autonomia²³.

Dintre del primer grup competencial —article 149.1 CE— se situa la matèria relativa a les "consultes populars per via de referèndum", però aquesta inserció no permet determinar automàticament l'aplicabilitat del mecanisme de l'article 150.2 CE, ja que un segon aspecte que cal considerar és la limitació de l'aplicabilitat a facultats vinculades a una matèria que *per la seva naturalesa sigui susceptible de transferència o de delegació*. Es tracta d'un concepte jurídic indeterminat que alguna doctrina ha intentat precisar, tot apuntant que el principi de sobirania podria contribuir a dotar de contingut la idea d'intransferibilitat o impossibilitat de delegació, de tal manera que l'aplicació del mecanisme de l'article 150.2 CE no podria operar sobre facultats vinculades a matèries lligades tradicionalment a la sobira-

de transferència de competències executives en matèria de tràfic i circulació de vehicles de motor a la comunitat autònoma de Catalunya).

²² N'és un exemple la Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre, de transferència de competències executives en matèria de tràfic i circulació de vehicles de motor a la comunitat autònoma de Catalunya.

²³ Llei orgànica 9/1992, de 23 de desembre, de transferència de competències a comunitats autònomes que van accedir a l'autonomia per la via de l'article 143 de la Constitució.

nia estatal (relacions internacionals, defensa i forces armades, etc.)²⁴.

En aquest punt és oportú recordar que en diverses ocasions s'han presentat davant de les Corts Generals iniciatives per transferir a les comunitats autònomes en general, o a la Generalitat de Catalunya en particular, la facultat d'autorització de la convocatòria de consultes populars per via de referèndum. Aquestes iniciatives ha vingut tant de grups parlamentaris en el Congrés dels Diputats que han presentat proposicions de llei orgànica de l'article 150.2 CE²⁵ o una proposició no de llei²⁶, com també del mateix Parlament de Catalunya, que també ha presentat una proposició de llei orgànica²⁷.

²⁴ Alguna doctrina ha afegit també aquelles matèries que, per les seves notes característiques, requereixen una política unitària per part de l'Estat (com ara el sistema monetari).

²⁵ Proposició de llei de transferència a la Generalitat de Catalunya de les competències en matèria d'autorització per a la convocatòria de referèndum (Orgànica). Presentada pel Grup Parlamentari Mixt (*Butlletí Oficial de les Corts Generals-Congrés dels Diputats*, núm. 139-1, d'11 de maig de 2001).

Proposició de llei de transferència a les comunitats autònomes, per la via de l'article 150.2 de la Constitució, de les competències en matèria d'autorització per a la convocatòria de referèndum (Orgànica). Presentada pel Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana (ERC) (*Butlletí Oficial de les Corts Generals-Congrés dels Diputats*, núm. 95-1, de 12 de juliol de 2004).

²⁶ Proposició no de llei presentada pel Grup Parlamentari Mixt, sobre la transferència a la Generalitat de Catalunya de les facultats d'execució de la legislació de l'Estat per a l'autorització de la convocatòria de consultes populars per via de referèndum (*Butlletí Oficial de les Corts Generals-Congrés dels Diputats*, núm. 148, de 21 de setembre de 2012).

²⁷ Proposició de llei orgànica, per via de l'article 150.2 de la Constitució, de transferència a la Generalitat de Catalunya de les competències en matèria d'autorització per a la convocatòria de referèndum. Presentada pel Parlament de Catalunya (*Butlletí Oficial de les Corts Generals-Congrés dels Diputats*, núm. 12-1, de 16 d'abril de 2004). Cal recordar també que la proposta d'Estatut d'autonomia de Catalunya aprovada pel Parlament de Catalunya en data 30 de setembre de 2005 preveia que la Generalitat assumiria la competència, per la via de l'article 150.2 CE, sobre l'autorització per a la convocatòria de consultes populars per via de referèndum, llevat de les modalitats de referèndum establertes per la Constitució i les convocatòries reservades expressament per la Constitució al cap de l'Estat (disposició addicional tercera, apartat 1.d).

Cap de les iniciatives esmentades no va ser aprovada. L'examen dels debats parlamentaris posa de manifest que els arguments dels grups parlamentaris que s'oposaven a les iniciatives (Grup Parlamentari Popular i Grup Parlamentari Socialista) es fonamentaven en la consideració que la facultat d'autoritzar consultes populars per via de referèndum no era, per la seva naturalesa, susceptible de transferència o delegació. No obstant això, les argumentacions eren en molts casos apodíctiques en la mesura que convertien el que havia de ser la conclusió de l'argumentació —la insusceptibilitat de la transferència o delegació— en l'argumentació mateixa.



Foto: DGRIP

En els casos en què trobem formulats raonaments més precisos, s'al·ludia al fet que l'autorització de referèndums constituïa una facultat que només podia exercir l'Estat pel bé de l'interès general i pel fet que només corresponia al Congrés la representació de la sobirania popular; també s'argumentava que es tractava d'un acte polític del Govern que no es podia atribuir a les comunitats autònomes perquè suposaria una mutació constitucional, atès que augmentarien les possibilitats de convocatòria de referèndums en un sentit que el constituent no va voler.

***No hi ha obstacles constitucionals
per transferir o delegar a la Generalitat
facultats corresponents a les consultes
populars per la via de referèndum***

Cap dels arguments relacionats té, en la meua opinió, una consistència suficient per sostenir que no són susceptibles de transferència o

delegació a les comunitats autònomes facultats estatals vinculades a les consultes populars per la via de referèndum. Així, l’afirmació que la facultat d’autoritzar referèndums només la pot exercir l’Estat pel “bé de l’interès general” no deixa de ser una argumentació que, a banda que es formula de forma conclusiva en si mateixa sense anar acompanyada d’una fonamentació suficient, sembla portar implícita la malfeia injustificada que una comunitat autònoma pugui perseguir la satisfacció d’interessos que siguin coincidents o, almenys, no contradictoris, amb els interessos del conjunt de l’Estat²⁸.

Els altres dos arguments tampoc no són prou sòlids per concloure que les facultats estatals vinculades a les consultes referendàries no són susceptibles de transferència o delegació. D’una banda, com s’ha assenyalat anteriorment, una consulta referendària de caràcter consultiu als ciutadans d’una comunitat autònoma, circumscrita a l’àmbit de les seves competències, no pot equiparar-se, des del punt de vista jurídic, a un acte de sobirania. De l’altra, atribuir a una comunitat autònoma facultats inherents a les consultes populars per via de referèndum no implica cap tipus de mutació constitucional, ja que, acceptant a efectes dialèctics que la “voluntat del constituent” —de l’any 1978— fos limitar la utilització de la consulta referendària²⁹, la via de

l’article 150.2 CE permet mantenir intacta aquesta “voluntat” de dues maneres: bé sigui a través de l’aprovació per part de les Corts Generals d’una llei orgànica de transferència o delegació *ad casum*, és a dir, que només tingués per objecte la celebració de la consulta referendària sobre el futur polític dels ciutadans de Catalunya; bé sigui mitjançant la regulació, en la corresponent llei orgànica, de formes de control que, si escau, permetessin que les institucions de l’Estat vetllessin perquè la utilització de la institució referendària “s’ajustés” a la voluntat que s’atribueix al constituent³⁰.

També en l’àmbit doctrinal, són diversos els autors que consideren constitucionalment admissible que facultats estatals vinculades a les consultes per via de referèndum siguin objecte de transferència o delegació a les comunitats autònomes³¹.

que la utilització del referèndum com a forma de participació política només respon a una exigència constitucional en determinats supòsits; ara bé, no es pot obviar que aquesta circumstància no impedeix que els poders públics, en l’àmbit de les seves competències, puguin fer-ne l’ús que considerin procedent per conèixer l’opinió dels ciutadans en determinats assumptes públics d’especial rellevància.

³⁰ Amb independència que la transferència o delegació es dugués a terme amb caràcter general o *ad casum*, semblaria el més aconsellable que la corresponent llei orgànica preveïés les facultats normatives que podria exercir la Generalitat de Catalunya, sense limitar-se només a la transferència o delegació de l’autorització de la convocatòria de la consulta referendària, ja que d’aquesta manera la Generalitat podria regular també els aspectes normatius vinculats a la consulta, sense perjudici dels controls que es poguessin reservar les institucions de l’Estat.

³¹ Pérez Sola, Nicolàs: “La competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de consultas populares”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 24, Madrid, 2009, pàgines 433 a 454 (vegeu la pàgina 453).

Castellà Andreu, Josep Maria: “Democracia, reforma constitucional y referéndum de autodeterminación en Cataluña”, a Álvarez Conde, Enrique i Souto Galán, Clara (dir.) *El Estado Autonomico en la perspectiva del 2020*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2013, pàgines 171 a 212 (vegeu pàgines 203 i 204).

Barceló, Mercè i Vilasojana, Josep Maria: “El dret a decidir, legítim i constitucional”. *El Punt-Avui*. 29 de setembre de 2013.

Als autors esmentats cal sumar-hi també els juristes integrants del Consell Assessor per a la Transició Nacional que han signat l’Informe de 25 de juliol de 2013, relatiu a la consulta sobre el futur polític de Catalunya;

²⁸ És cert que el Tribunal Constitucional ha declarat que quan la Constitució atribueix a l’Estat una competència exclusiva ho fa perquè hi és present un interès general que ha de prevaler sobre els interessos que hi puguin tenir altres entitats territorials afectades (STC 82/2012, de 18 d’abril, FJ 3), però cal tenir en compte que aquesta nota caracteritzadora fa referència —segons el Tribunal— al fonament constitucional de les competències exclusives estatals, però no es configura com un factor que impedeix l’aplicació del mecanisme d’atribució competencial de l’article 150.2 CE, ja que, altrament, aquest esdevindria inoperant perquè sempre hi concorria l’interès general de l’Estat en qualsevol de les seves competències exclusives.

²⁹ L’STC 103/2008, d’11 de setembre (FJ 2), defensa aquest plantejament en sostenir que en el text constitucional el referèndum es configura com una via especial o extraordinària, per oposició a l’ordinària o comuna de la representació política, dissenyant-se un sistema de participació política dels ciutadans en què preponderen els mecanismes de democràcia representativa sobre els de participació directa. Cal tenir en compte, però, que el que aquesta doctrina constitucional posa de manifest és

Com a conclusió final, es pot afirmar que no hi ha obstacles constitucionals per transferir a la Generalitat, o per delegar-hi, facultats corresponents a les consultes populars per la via de referèndum, per la qual cosa una eventual decisió de les Corts Generals sobre la procedència d'aplicar el mecanisme de l'article 150.2 CE respondrà exclusivament a raons polítiques i d'oportunitat³².

2.4. La reforma de la Constitució

La quarta via que faria possible dur a terme una consulta als ciutadans de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu és la modificació de la Constitució espanyola. Aquesta via es presenta com l'alternativa que es podria seguir en cas que les institucions de l'Estat —singularment, el Govern de l'Estat i les Corts Generals— duguessin a terme una lectura restrictiva del text constitucional i es neguessin a materialitzar les actuacions que els corresponen en les tres vies anteriorment analitzades, tot al·legant que cap no era compatible amb el text constitucional.

En aquesta conjuntura, la reforma de la Constitució permetria que es pogués convocar la consulta referendària sense que existís cap dels problemes de constitucionalitat que, eventualment, haguessin pogut al·legar les institucions de l'Estat. És oportú recordar, en aquest sentit, que com ha declarat el Tribunal Constitucional, la Constitució no té clàusules d'intangibilitat, per la qual cosa tots els seus preceptes poden ser objecte de reforma³³. En

aquest cas, per tant, les raons que hi podrien oposar les institucions de l'Estat—concretament, les Corts Generals, que són les competents per aprovar la reforma—serien de caràcter estrictament polític.

La modificació de la Constitució per preveure la possibilitat de convocar referèndums d'àmbit autonòmic seria una via alternativa, en cas que les institucions de l'Estat interpretin restrictivament el text constitucional i considerin que les altres vies de consulta són incompatibles amb la Constitució

Aquesta eventual reforma constitucional hauria de tenir per objecte modificar el contingut de l'article 92 CE per tal d'incloure-hi, de forma expressa, la possibilitat que es poguessin convocar referèndums d'àmbit autonòmic³⁴. La reforma hauria d'ajustar-se, en principi, al procediment *no agreujat* de l'article 167 CE, ja que afectaria un precepte—l'article 92 CE—que no està inclòs en els continguts de la Constitució la modificació dels quals ha fer-se per l'anomenat procediment *agreujat* de l'article 168 CE—títol preliminar, capítol segon; secció 1a del títol I; títol II³⁵.

firma aquesta doctrina afegint que “no hay límites materiales a la revisión constitucional.”

³⁴ Francisco Caamaño formula una proposta per a la reforma de l'article 92 CE en els termes següents: “Propongo, pues, una apertura semiabierto. Reformar el art. 92.1 CE, suprimiendo las palabras “consultivo” y —de paso— “todos”, y añadir un inciso como el siguiente: Las Cortes Generales o los territorios a que se refiere la Disposición Transitoria Segunda de esta Constitución podrán solicitar la convocatoria de un referéndum para verificar la voluntad ciudadana acerca de la aceptación de su sistema de autogobierno.” Per a Caamaño, aquesta reforma constitucional no requeriria el procediment *agreujat*, ni per tant, referèndum, i, a més, introduiria un element de diferenciació de les anomenades “nacionalitats històriques” i, en conseqüència, un nou cànon d'enjudiciament constitucional.

Vegeu Caamaño, Francisco: “El derecho a decidir y el gambito de dama”, *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*, núm. 46-47, Madrid, 2013, pàgines 85 a 98 (vegeu la pàgina 97).

³⁵ És cert que la modificació de l'article 92 CE s'ha de vehicular *a priori* a través de la via de l'article 167 CE, però cal tenir en compte que la determinació, amb exactitud, del procediment de reforma constitucional que s'hauria de seguir requeriria la formulació d'una proposta concreta de reforma ja que, d'aquesta manera, se'n podria conèixer l'abast, especialment pel que fa a una hipotètica afectació indirecta d'altres continguts consti-

en concret: Carles Viver Pi-Sunyer, Joan Vintró, Enoch Albertí i Francina Esteve.

³² Aquesta transferència o delegació podria ser instada pel Parlament de Catalunya amb una proposició de llei orgànica davant del Congrés dels Diputats (art. 87.2 CE i 61.b EAC), sol·licitant al Govern de l'Estat l'adopció del corresponent projecte de llei (art. 87.2 CE i 61.c EAC) o sol·licitant a l'Estat la transferència o delegació de competències i l'atribució de facultats en el marc de l'article 150 CE (art. 61.d EAC).

³³ Així ho declara l'STC 48/2003, de 12 de març (FJ 7), que indica textualment: “La 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.” L'STC 103/2008, d'11 de setembre (FJ 4), con-

Cal apuntar, en darrer lloc, que, com s'ha fet palès recentment amb la reforma de l'article 135 CE, la modificació de l'article 92 CE podria tramitar-se en un període brevíssim de temps³⁶.

2.5. La realització d'una consulta no referendària

La cinquena de les vies a través de les quals els catalans i les catalanes podrien pronunciar-se sobre el seu futur polític col·lectiu és la realització d'una consulta popular de caràcter no referendari en el marc de les previsions de l'article 122 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de consultes populars³⁷.

tucionals la reforma dels quals estigués sotmesa al procediment agreujat de l'article 168 CE.

En qualsevol cas, bo és recordar que el Tribunal Constitucional ha adoptat un criteri restrictiu respecte d'una eventual aplicació del procediment agreujat, en base a una hipotètica connexió del precepte objecte de la reforma ordinària amb altres continguts constitucionals, la modificació dels quals hagués de ser objecte del procediment agreujat. Concretament, el Tribunal Constitucional va assumir el raonament de l'acord adoptat, en data 2 setembre de 2011, per la Mesa del Congrés dels Diputats en el procediment de reforma de l'article 135 CE, que indicava textualment: *"tal y como ha quedado claro en todos los años de vigencia constitucional, el procedimiento agravado previsto en el artículo 168 CE está limitado por su propia naturaleza al objeto normativo en él contemplado sin que quepa ni sea razonable, una extensión por vía alguna de unos requisitos ya de por sí hiperrígidos. Esta pretensión carecería de sentido alguno y es directamente contraria al espíritu de un texto constitucional que delimitó con bastante precisión las dos vías de reforma constitucional"* (Interlocutòria del Tribunal Constitucional 9/2012, de 13 de gener, FJ 2).

³⁶ El procediment que s'ha seguit en la reforma de l'article 135 CE —i específicament l'aplicació del procediment de lectura única, la declaració d'urgència i la conseqüent reducció dels terminis per presentar esmenes— no ha estat mereixedor de cap retret d'inconstitucionalitat per part del Tribunal Constitucional, ni des de la perspectiva de la seva adequació a les previsions constitucionals i a les prescripcions del Reglament del Congrés dels Diputats, ni des del vessant del respecte al dret a l'exercici de les funcions parlamentàries ex article 23.2 CE (Interlocutòria del Tribunal Constitucional 9/2012, de 13 de gener, FJ 3 i 4).

³⁷ Concretament, l'article 122 EAC estableix que correspon a la Generalitat 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 les seves

Proposició de llei de consultes populars no referendàries i participació ciutadana

Tram. 202-00029/10

Text elaborat per la Ponència

Reg. 8326 / Admissió a tràmit: Mesa
del Parlament, 26.03.2013

Recordem que, a hores d'ara, el Parlament de Catalunya està desplegant l'esmentada competència estatutària a través de la tramitació de la proposició de llei de consultes populars no referendàries i participació ciutadana³⁸. No és agosarat afirmar que aquesta futura llei pot arribar a constituir-se en un rellevant instrument normatiu que, d'una banda, potencii la implicació de la ciutadania en l'elaboració de les polítiques públiques —aspecte que pot contribuir a fer front i redreçar la desafecció ciutadana envers la política que reflecteixen les enquestes—, i, de l'altra, també faci possible que els poders públics comptin amb valuosos elements de judici, obtinguts en els processos participatius, que coadjuvin a fer possible que les seves polítiques públiques donin plena satisfacció als interessos generals.

La futura llei de consultes populars no referendàries, que està tramitant el Parlament de Catalunya, pot donar un sòlid emparament normatiu a la realització d'una consulta sobre el futur col·lectiu dels catalans

Una de les potencials utilitzacions que pot arribar a tenir la futura llei —entre les diverses que presumiblement oferirà a la ciutadania i als poders públics— és la de donar un sòlid emparament normatiu a la realització d'una consulta sobre el futur col·lectiu dels catalans i

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.

³⁸ La proposició de llei ha estat publicada en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) núm. 50, de 27 de març de 2013. Les esmenes presentades pels grups parlamentaris han estat publicades en el BOPC núm. 153, de 27 de setembre de 2013.

les catalanes. Es tractaria d'una consulta popular que no tindria els trets que caracteritzen les consultes per via de referèndum, segons la doctrina constitucional. Per tant, serà important que la futura llei que aprovi el Parlament de Catalunya diferenciï amb claredat el règim jurídic de les consultes no referendàries de les consultes per via de referèndum, ja que només d'aquesta manera esdevindrà un instrument vàlid per poder realitzar, si escau, la consulta pretesa pel Parlament de Catalunya. Tot seguit, recordarem la doctrina constitucional sobre els referèndums i aportarem algunes reflexions sobre la regulació de la proposició de llei en tramitació.

Comencem per la doctrina constitucional. Com és sabut, la Sentència del Tribunal Constitucional 103/2008, d'11 de setembre (FJ 2), va considerar el referèndum una espècie del gènere "consulta popular" l'objecte de la qual es refereix estrictament al parer del cos electoral, conformat i exterioritzat a través d'un procediment electoral, això és, basat en el cens, gestionat per l'administració electoral i assegurat amb garanties pròpies dels processos electorals, incloent-hi les jurisdiccionals, parer que s'expressa sempre en relació amb assumptes públics la gestió, directa o indirecta, mitjançant l'exercici del poder polític per part dels ciutadans, constitueix l'objecte del dret fonamental reconegut per la Constitució en l'article 23³⁹.

La conseqüència lògica d'aquesta doctrina és que, sent el referèndum una espècie del gènere "consulta popular", poden existir consultes populars de caràcter no referendari, sempre que no compleixin les característiques de les consultes referendàries. La regulació del règim jurídic d'aquest tipus de consulta correspondrà a les comunitats autònomes si així ho han assumit en els seus estatuts d'autonomia, tal com ha fet la Generalitat de Catalunya mitjançant la competència exclusiva de l'article 122 EAC; per tant, el Parlament de Catalunya, si ho considera oportú, pot establir, en exercici de la competència estatutàriament assumida, les disposicions aplicables a les consultes de caràcter no referendari.

El que ens interessa, però, és determinar quins condicionants s'hauran de complir perquè aquestes consultes populars de caràcter no referendari puguin arribar a constituir-se en instrument vàlid, des del punt de vista constitucional i estatutari, per vehicular, si s'escau, la consulta sobre el futur col·lectiu dels catalans.

A aquest efecte, caldrà tenir en compte diversos aspectes. En primer lloc, i encara que sembli una obvietat, cal recordar que el punt central de referència en el procés d'elaboració de la llei ha de ser l'objecte d'aquesta; és a dir, cal tenir en compte que aquesta regularà, amb caràcter general, diferents formes de participació ciutadana en l'elaboració de polítiques públiques generals o en assumptes públics concrets; una d'aquestes modalitats participatives estarà constituïda per les consultes no referendàries que poden tenir àmbits d'aplicació d'una potencialitat diversa, un dels quals, al seu torn, podria ser el de constituir-se en via adequada per consultar els catalans sobre el seu futur polític col·lectiu. Només des d'aquesta perspectiva global i transversal es pot construir una norma sòlida que pugui ser aplicable de forma legítima en àmbits més específics.

La brevetat d'aquest article ens obliga a entrar ja a estudiar directament quin hauria de ser el règim jurídic de les consultes no referendàries que permetés que aquestes es diferenciessin, de forma objectiva i amb un fonament constitucionalment admissible, de les consultes referendàries. En concret, cal analitzar, d'acord amb la doctrina constitucional anteriorment exposada, tres aspectes: les persones legitimades per participar en les consultes, les garanties jurisdiccionals aplicables i, en darrer lloc, les polítiques o assumptes públics que poden ser objecte de la consulta.

Comencem per les persones legitimades per participar en les consultes referendàries. Segons la doctrina constitucional, en la via referendària es consulta el parer del cos electoral, conformat i exterioritzat a través d'un procediment electoral, això és, basat en el cens. Aquesta esfera de legitimació referendària comporta, lògicament, que les consultes no

³⁹ En el mateix sentit, STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 69.

referendàries no envairan l'espai reservat al referèndum en cas que el conjunt de persones legitimades per participar-hi sigui o bé més ampli, o bé més reduït que en la via referendària, ja que en aquests dos supòsits no es produiria una coincidència subjectiva amb les persones integrants del cos electoral.

Aquest plantejament ja ha rebut alguna crítica doctrinal pel que fa a la primera de les variants —àmbit de legitimació més ampli que en la via referendària— amb l'argument que, si el conjunt de persones legitimades inclogués en el seu si —i anés més enllà— totes aquelles que conformen el cos electoral, s'estaria envaint la via referendària en la mesura que una eventual consulta no referendària realitzada amb aquest conjunt de persones legitimades permetria conèixer també el parer del cos electoral.

No ens sembla, però, que aquest sigui un argument prou sòlid per sostenir la conclusió a què arriba, no només pel fet objectiu i incontestable que l'àmbit de les persones susceptibles de ser consultades en les consultes no referendàries no seria coincident amb el del cos electoral, sinó també perquè no es pot obviar que l'atribució del mateix valor i efectes al vot de totes les persones que poguessin participar en la consulta no referendària, amb independència de si formen part o no del cos electoral, implica que la voluntat general que expressarien els resultats de la consulta no podria atribuir-se en cap cas al cos electoral⁴⁰. O dit en altres paraules, l'argument que estem rebatent només seria admissible en cas que el vot dels participants en la consulta que no pertanyessin al cos electoral fos innocu o menystingut per determinar quina és la voluntat general que s'havia expressat en la consulta no referendària; si no és així, si fins i tot el vot expressat per aquestes persones pogués acabar sent decisiu per fixar la voluntat general manifestada en la consulta no referendària, en cap cas no pot admetre's la crítica formulada.

⁴⁰ Es tractaria d'una forma participativa en la qual s'articularia una voluntat col·lectiva no imputable al cos electoral (vegeu l'STC 103/2008, d'11 de setembre, FJ 2).

Una altra de les possibilitats és la contrària a aquella que s'acaba d'exposar, és a dir, que el conjunt de persones cridat a pronunciar-se fos *inferior* al que integra el cos electoral català. De fet, la proposició de llei en tramitació al Parlament de Catalunya, en el seu redactat actual, determina un conjunt de persones legitimades que no inclou la totalitat del cos electoral de Catalunya en la mesura que no s'hi insereixen, de forma expressa, els catalans absents que resideixin a l'estranger⁴¹. Ara bé, l'opció que estem analitzant va un pas més enllà, i es fonamenta en la reflexió que les consultes no referendàries no pressuposen necessàriament que sempre hagi de ser consultat tot el col·lectiu de persones a les quals es reconeix, genèricament, legitimació per participar-hi, sinó que la llei podria preveure que el grup de persones cridades a participar en una consulta concreta pogués variar en funció del tipus de consulta i dels interessos afectats⁴².

⁴¹ En canvi, la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general, inclou en el cens electoral els electors residents-absents que viuen a l'estranger (art. 31.2). Aquest precepte és aplicable a les eleccions a les assemblees legislatives de les comunitats autònomes (disposició addicional primera, apartat 2, de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny).

Hom podria contra-argumentar que el dret de participació en la consulta dels catalans absents que resideixin a l'estranger deriva de l'aplicació directa del que estableix l'article 7.2 EAC, que determina que gaudeixen, com a catalans, dels drets polítics definits per l'Estatut els espanyols residents a l'estranger que han tingut a Catalunya el darrer veïnatge administratiu, i també llurs descendents que mantenen aquesta ciutadania, si així ho sol·liciten en la forma que determini la llei. No obstant això, aquesta remissió al legislador que deriva de l'incís "en la forma que determini la llei" apunta directament a la necessitat que la norma que aprovi el Parlament de Catalunya prevegi, de forma expressa, si així es considera oportú, la participació en les consultes no referendàries dels catalans absents que resideixen a l'estranger.

⁴² Així, podrien ser possibles consultes en què la qüestió consultada incidís en determinats interessos (educatius, urbanístics, territorials, professionals, corporatius, econòmics...) i en les quals les persones cridades a manifestar la seva opinió només fossin aquelles que estiguessin especialment vinculades a aquells interessos.

L'Informe del Consell Assessor per a la Transició Nacional relatiu a la consulta sobre el futur polític de Catalunya apunta en aquesta direcció en assenyalar que no totes les persones legitimades, amb caràcter general, per partici-

no els ciutadans estrangers als quals la proposició de llei amb caràcter general també reconeix legitimació⁴⁴.

És cert que aquesta proposta del Consell Assessor per a la Transició Nacional —plenament fonamentada, al meu entendre— no significaria que el col·lectiu de persones legitimades per participar en la consulta fos més reduït que el col·lectiu de ciutadans que conformen el cos electoral que té dret a vot en les eleccions al Parlament de Catalunya o a les Corts Generals, però té la virtut de posar en relleu que les persones cridades a participar en una consulta no referendària no han de ser sempre, de forma necessària, les mateixes.

Si s'apliqués el plantejament esmentat a la consulta sobre el futur polític de Catalunya, el col·lectiu de persones legitimades per participar-hi podria arribar a ser més

par en les consultes no referendàries que preveu la proposició de llei⁴³ haurien de ser cridades a manifestar la seva opinió en la consulta sobre el futur polític de Catalunya. L'Informe assenyalava que, ateses les especials característiques d'aquesta consulta, només hi haurien de participar els ciutadans nacionals i

reduït, en determinades franges de població, que el corresponent al cens electoral, i, per tant, no coincident amb aquest. Així es podria fer, per exemple, fixant un criteri específic de participació en la consulta per a les persones que tinguessin la condició política de catalans de manera que només poguessin prendre-hi part les persones que haguessin estat empadronades en un municipi de Catalunya durant un determinat període de temps superior als dos mesos que fixa la Llei orgànica del règim electoral general per a la formació del cens

⁴³ L'article 5 de la proposició de llei estableix que estan legitimades per votar en les consultes populars no referendàries i per participar en els altres mecanismes de participació ciutadana, les persones que no estan privades dels drets polítics, més grans de setze anys, i que tenen la condició política de catalans, d'acord amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya, o són ciutadans o ciutadanes dels estats membres de la Unió Europea altres que l'Estat espanyol o ciutadans o ciutadanes d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega o Suïssa, i estan degudament inscrites com a domiciliades en el padró d'algun municipi de Catalunya.

⁴⁴ Aquesta proposta suposaria l'exclusió, de l'àmbit de la consulta, dels ciutadans dels estats membres de la Unió Europea altres que l'Estat espanyol, i també d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega o Suïssa, que estiguessin inscrits com a domiciliats en el padró d'un municipi de Catalunya.

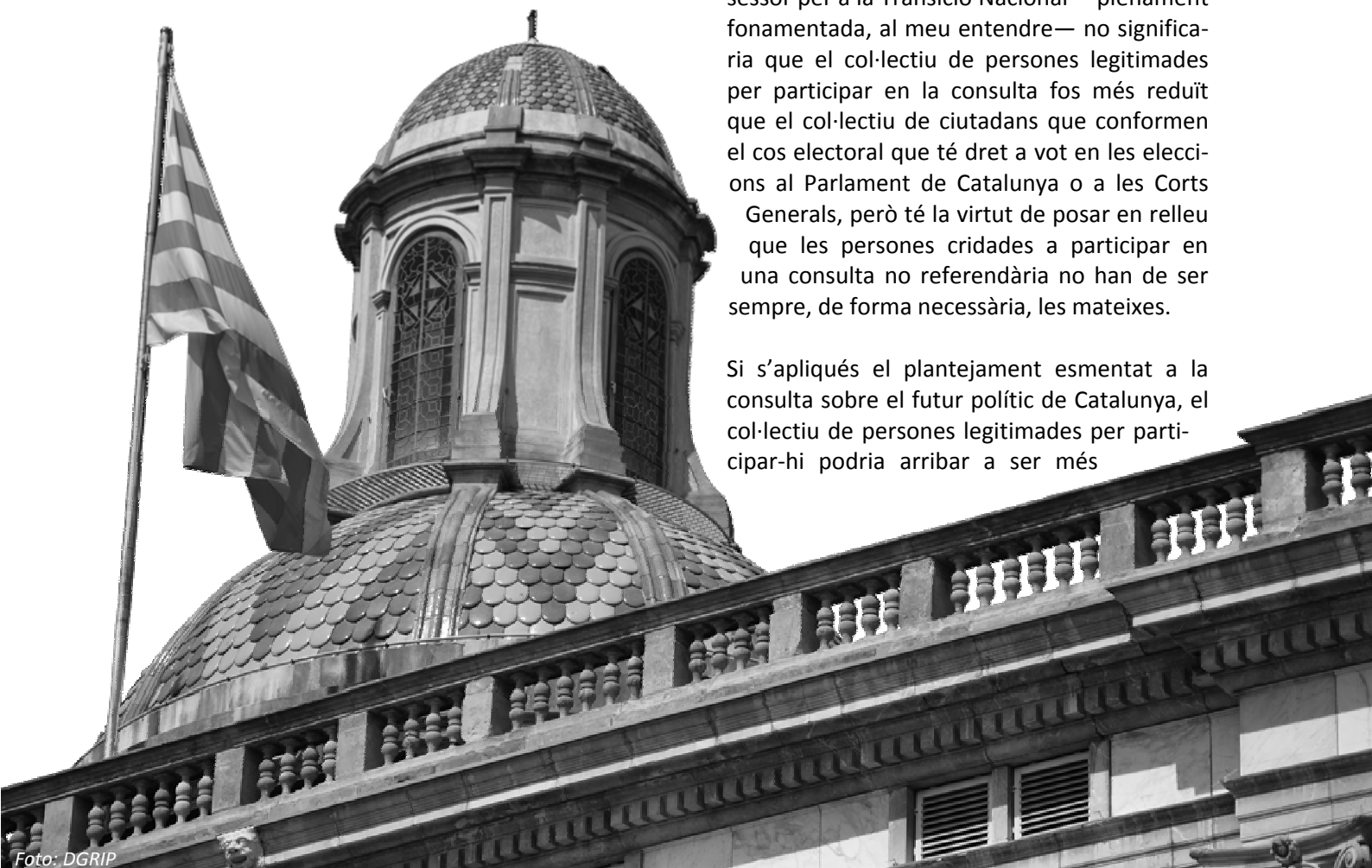


Foto: DGRIP

electoral corresponent a cada convocatòria electoral⁴⁵. Cal entendre que l'especial naturalesa de la consulta fonamentària —des de la perspectiva del respecte dels principis d'igualtat i d'interdicció de l'arbitrarietat, i de la proporcionalitat de la mesura adoptada— l'aprovació d'aquest criteri participatiu en la mesura que la consulta versaria sobre una qüestió, com és el futur polític de Catalunya, que justificaria que s'exigís un major grau de vinculació amb la comunitat, mesurada amb una dada objectiva com és el temps d'empadronament.

En qualsevol cas, les reflexions exposades posen de manifest —més enllà dels exemples apuntats que, certament, poden ser objecte de discussió— que és possible regular un col·lectiu de persones legitimades per participar en una consulta no referendària —inclosa la consulta sobre el futur polític de Catalunya— que no sigui coincident amb el cos electoral i, en conseqüència, sense envair l'espai reservat a la institució referendària.

El segon dels elements que cal analitzar és el relatiu a les “garanties pròpies dels processos electorals, incloses les jurisdiccionals” que es consideren inherents a la via referendària. En aquest punt, la diferenciació entre la institució referendària i les consultes no referendàries pot resultar més fàcil d'establir, ja que dependrà del fet que el règim de garanties del segon tipus de consultes no sigui idèntic ni equiparable al fixat per a les consultes referendàries.

Així ho fa la proposició de llei de consultes populars no referendàries i participació ciutadana, que en cap moment no reproduceix, estableix ni remet a un règim de garanties assimilable al regulat en la Llei orgànica reguladora de les diferents modalitats de referèndum ni en la Llei orgànica del règim electoral general, ni recorre, en general, als instruments que aquestes disposicions regulen, ans al contrari, fixa un règim de garanties (art. 10 a 13)

plenament diferenciat de l'aplicable al referèndum⁴⁶.

És cert que tant la configuració del règim de convocatòria de la consulta, que s'instrumenta a través d'un decret del president de la Generalitat (art. 7.1, en relació amb l'art. 9), com més específicament el fet que els actes de l'anomenada Comissió de Control posin fi a la via administrativa (art. 12.2), poden obrir, en principi, la via del control de la jurisdicció contenciosa administrativa, però aquesta circumstància no suposa una equiparació amb el règim de garanties jurisdiccionals que, amb caràcter específic, és aplicable a la institució referendària⁴⁷. En qualsevol cas, caldrà esperar el resultat del procés de tramitació de la proposició de llei per veure si es modulen o modifiquen els aspectes esmentats o se n'introdueixen de nous, ja que, per exemple, si s'atorgués més protagonisme al Parlament

⁴⁶ No s'ha d'interpretar, erròniament, que el règim de garanties de les consultes no referendàries hagi de ser, de forma inexcusable, *inferior* a l'aplicable a les consultes referendàries pel sol fet que no inclogui les garanties pròpies dels processos electorals. Al contrari, la futura llei de consultes no referendàries pot establir un règim de garanties d'una sòlida solvència, que potser —aquest és un aspecte a valorar— podria variar en funció del tipus de consulta que es dugués a terme. Així, per exemple, una eventual consulta als catalans sobre el seu futur polític col·lectiu podria justificar, com assenyalava el Consell Assessor per a la Transició Nacional en el seu Informe de 25 de juliol de 2013, visites institucionals d'equips tècnics d'assessoria i estudi d'organismes internacionals especialitzats en processos consultius. També es podria valorar la incorporació a l'òrgan col·legiat de supervisió del procés consultiu de rellevants personalitats estrangeres expertes en el desenvolupament de processos consultius que tenen per objecte conèixer l'opinió dels ciutadans sobre el futur polític que desitgen per a la seva comunitat territorial.

⁴⁷ Recordem que si bé l'STC 103/2008, d'11 de setembre, inclou entre les garanties pròpies dels processos electorals el concurs del poder judicial, no ho fa de manera genèrica, sinó que el vincula, específicament, a l'exercici de la jurisdicció contenciosa electoral i a la participació de jutges i magistrats en la composició de les juntes electorals. Pel que al règim jurisdiccional, la Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre regulació de les diferents modalitats de referèndum, fixa unes garanties jurisdiccionals específiques en el seu article 19, tot remetent-se, d'una banda, als recursos o impugnacions previstes en la legislació electoral general, i, de l'altra, regulant, de forma específica, el recurs contenciós electoral contra els acords que sobre els resultats de l'escrutini general adoptin les juntes electorals provincials.

⁴⁵ L'article 39.1 de la Llei orgànica del règim electoral general estableix que per a cada elecció, el cens electoral vigent serà el tancat el dia primer del segon mes anterior al de la convocatòria.

de Catalunya en la convocatòria de la consulta o en relació amb el règim de garanties, es reduirien els aspectes de les consultes no referendàries que podrien ser objecte d'una eventual acció de control de la jurisdicció contenciosa administrativa⁴⁸.

El darrer punt al qual cal fer referència és important. En concret, es tracta de la qüestió de si en una consulta de caràcter no referendari seria possible consultar els catalans sobre el seu futur polític col·lectiu. Davant d'aquesta possible via per instrumentar la consulta, s'han formulat dues objeccions: la primera assenyalava que el fet que la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de consultes populars se circumscriu a l'àmbit de les seves competències exclou tant que la consulta pugui tenir per objecte una qüestió que no s'insereixi en la llista de les matèries competència de l'Estatut (art. 116 a 173), com que pugui estar vinculada a un assumpte respecte del qual la Generalitat no tingui la potestat d'adoptar una decisió final.

Aquesta primera objecció pot ser rebatuda, de forma fonamentada, amb els mateixos arguments que anteriorment hem exposat en relació amb la via de la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum. En conseqüència, una consulta no referendària podria tenir per objecte tots els assumptes públics en què la Generalitat pot adoptar decisions de forma legítima, inclosos els procedi-

ments de reforma constitucional en què té reconeguda la facultat d'iniciativa.

La segona de les objeccions raona que, en qualsevol cas, la qüestió que es pretén sotmetre a consulta es vincula a un assumpte públic la gestió del qual, mitjançant l'exercici del poder polític per part dels ciutadans, constitueix l'objecte del dret fonamental reconegut en l'article 23.1 de la Constitució, i, en conseqüència, només podria ser objecte d'un referèndum. És a dir, aquesta objecció defensa que, amb independència d'altres consideracions, la qüestió que es pretén consultar només podria ser objecte d'un referèndum per raons *materials*, ja que es tractaria d'una decisió política de transcendència especial que s'associaria al dret fonamental de l'article 23.1 CE.

Tampoc aquesta segona objecció té una solidesa suficient per justificar que la futura llei de consultes no referendàries pugui configurar-se com a instrument vàlid per consultar els catalans sobre el seu futur polític col·lectiu. I això perquè el fet que tant l'article 92.1 de la Constitució com l'article 3 de la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, reservin la via referendària, respectivament, per a les decisions polítiques de transcendència especial i les qüestions polítiques de transcendència especial, no implica que s'estiguin regulant uns procediments que, amb caràcter exclusiu i exclouent, es constitueixin com els únics constitucionalment i legalment idonis per demanar el parer de la població sobre determinats assumptes públics⁴⁹.

El plantejament ha de ser el contrari, és a dir, no hi ha matèries reservades, *en exclusiva*, per a determinats procediments de consulta, sinó

⁴⁸ Un dels aspectes sobre el qual també caldria reflexionar en la tramitació de la proposició de llei de consultes no referendàries és la possible supressió de la previsió de l'aplicació subsidiària de la Llei 1/2006, de 16 de febrer, d'iniciativa legislativa popular, per a les qüestions no regulades en la llei. Aquesta previsió, formulada amb un caràcter tan general —a banda que apunta a possibles mancances en la regulació de la futura llei que, si existissin, haurien de ser corregides en la tramitació parlamentària—, comporta l'eventual aplicació d'una normativa que regula un règim de garanties propi dels processos electorals, com és la participació de la junta electoral en el procediment (art. 6.5, 8, 10.4, 12 i 13) o la possibilitat d'interposar els recursos que estableixen les lleis electorals vigents contra els acords de l'anomenada Comissió de Control, que compleix les funcions assignades a la Junta Electoral fins que s'aprovi la llei electoral de Catalunya (disposició transitòria segona en relació amb la disposició transitòria primera).

⁴⁹ De fet, un passatge de l'STC 103/2008, d'11 de setembre (FJ 2), apunta en aquesta direcció, en atorgar una especial rellevància, a l'hora de qualificar una consulta com a referèndum, als criteris de participació del cos electoral i d'aplicació del procediment electoral, davant del criteri material de l'assumpte sotmès a consulta, tot declarant que cal atendre a la identitat del cos consultat, de manera que quan aquest sigui el cos electoral, la via de manifestació del qual són els diferents procediments electorals amb les seves garanties, es tractaria d'una consulta referendària.

que determinats procediments de consulta estan reservats, *en exclusiva*, per a determinades matèries. Això significa que la via referendària només pot tenir per objecte una decisió o qüestió política de transcendència especial —no qualsevol decisió, per tant—, però aquesta configuració no exclou que aquesta decisió o qüestió política de transcendència especial pugui ser objecte d'altres processos participatius, privats o públics, inclosa una consulta de caràcter no referendari, que permetin conèixer quina és l'opinió dels col·lectius o subjectes legitimats per participar-hi⁵⁰.

En conseqüència, com a conclusió final es pot afirmar que no hi ha obstacles constitucionals ni estatutaris perquè la futura llei de consultes no referendàries i participació pugui arribar a esdevenir un instrument idoni per realitzar la consulta als catalans sobre el futur polític col·lectiu que desitgen.

la qual cosa, una negativa o oposició de les institucions de l'Estat a la celebració de la consulta respondrà exclusivament a motius polítics i no jurídics.

No hem d'oblidar, tanmateix, que la qüestió analitzada no respon a un simple exercici teòric d'estudi introspectiu, sinó que està íntimament vinculada a una realitat indefugible com és la voluntat d'autogovern del poble de Catalunya, manifestada al llarg de la seva història —en contra del que afirmen algunes veus, la història aporta també un valuós element afegit a tenir en compte en el moment actual— i també en episodis recents, com ara el procés de l'Estatut d'autonomia de 2006, referendat pel poble de Catalunya però desactivat, amb “precisió quirúrgica”, pel Tribunal Constitucional; la proposta de pacte fiscal formulada pel Parlament de Catalunya però rebutjada de forma sumària pel president del Govern de l'Estat, i, finalment, la mateixa vo-



Foto: Médiathèque de la Commission européenne © Union européenne, 2013

3. Reflexions finals

En aquest article hem posat de manifest com el marc normatiu vigent permet defensar que és possible dur a terme una consulta als catalans sobre el futur col·lectiu que desitgen, per

luntat del Parlament de Catalunya, expressada de forma majoritària diversos cops, demanant que es consulti els catalans sobre el seu futur polític col·lectiu. Tampoc no es poden obviar ni menystenir les mobilitzacions ciutadanes impulsades per la societat civil a favor de la constitució de Catalunya com a nou estat d'Europa o de la seva independència, de les quals es pot afirmar —aquesta és una dada objectiva fora de discussió— que presenten una magnitud que no té precedents en cap estat descentralitzat políticament.

⁵⁰ Defensar la tesi contrària podria conduir a l'absurd que ni tan sols fos possible dur a terme les enquestes periòdiques dels instituts públics d'estudis d'opinió en què es pregunta als enquestats —membres del cos electoral— sobre les formes de govern que desitgen per a la seva comunitat, al marge, fins i tot, de les constitucionalment previstes.

La qüestió analitzada respon a una realitat indefugible: la voluntat d'autogovern del poble de Catalunya, manifestada al llarg de la seva història i en episodis recents. En són clares mostres el procés de l'Estatut d'autonomia de 2006, referendat pel poble de Catalunya; la proposta de pacte fiscal i, finalment, la voluntat reiterada del Parlament que es consulti els catalans sobre el seu futur polític col·lectiu

I és que el dret, si realment troba el seu sentit més profund en el principi democràtic, no pot convertir-se en un mur infranquejable per a la materialització d'una voluntat d'autogovern reiteradament expressada, de forma democràtica, des de diversos àmbits, amb formulacions diverses i en diferents moments històrics, sinó que ha de permetre recollir les aspiracions que s'hi contenen, canalitzar-les adequadament i fer-ne possible la materialització.

Si no ho fa així, si el dret i les institucions de l'Estat que l'interpreten i apliquen no donen resposta a aquesta voluntat d'autogovern expressada de manera tan reiterada i sostinguda, aquesta voluntat potser no trobarà en un primer moment una via de sortida, però, amb tota seguretat, romandrà intacta —si desaparegués no seria una voluntat d'autogovern, sinó un anhel circumstancial— i, de forma inevitable, perquè d'això dependrà la seva pròpia subsistència, es veurà impel·lida a buscar pel seu compte els camins i les vies que permetin, definitivament, la seva materialització.

Rebut el 20.9.2013

La consulta al poble de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu: anàlisi dels procediments legals a què es pot recórrer i algunes reflexions

Gerard Martín i Alonso

*Cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic de l'Institut d'Estudis Autonòmics
i professor associat de Dret Constitucional de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona*

El Parlament de Catalunya ha manifestat la voluntat que es consulti els ciutadans sobre el seu futur polític col·lectiu en quatre recents resolucions, aprovades amb àmplies majories i amb diferents matisos: la Resolució 742/IX, de 27 de setembre de 2012; la Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013; la Resolució 17/X, de 13 de març de 2013, i la Resolució 323/X, de 27 de setembre de 2013.

En aquest context, l'Informe de l'Institut d'Estudis Autonòmics de març de 2013, que analitza la qüestió plantejada des de la perspectiva conjuminada del principi de l'estat de dret i el principi democràtic, identifica fins a cinc procediments legals a través dels quals podria dur-se a terme aquesta consulta. Les vies són les següents: 1) la convocatòria d'un referèndum regulat, autoritzat i convocat per l'Estat; 2) la convocatòria d'un referèndum d'acord amb la Llei del Parlament de Catalunya 4/2010, de consultes populars per via de referèndum; 3) la transferència o delegació de la competència estatal en matèria de referèndums; 4) la reforma dels articles de la Constitució relatius al referèndum; i, 5) la realització d'una consulta d'acord amb la futura llei de consultes no referendàries i participació ciutadana que tramita el Parlament de Catalunya.

L'Informe de l'IEA analitza en profunditat els interrogants que planteja cada opció des de la perspectiva constitucional i també des de l'eficiència o la viabilitat pràctica de cada procediment. El present article conté els arguments i contra-arguments d'aquesta anàlisi per a cadascuna de les vies, i desmunta amb rigor i solidesa jurídica les crítiques que s'han plantejat a les diferents opcions, amb breus al·lusions a les tesis doctrinals que s'han mostrat favorables a la conveniència de les diferents vies.

L'article també conté reflexions respecte de la cinquena via: la consulta d'acord amb el marc que ha d'establir la llei catalana de consultes populars no referendàries que s'està tramitant al Parlament de Catalunya i que es preveu aprovar a finals de 2013. Aquesta futura llei podrà donar un sòlid emparament normatiu a la realització d'una consulta sobre el futur col·lectiu dels catalans. Perquè això sigui possible, un dels seus principals reptes serà diferenciar, de forma objectiva i amb fonament constitucional admissible, aquesta tipologia de consulta de les pròpiament referendàries.

L'autor conclou que el marc normatiu vigent permet defensar que és possible dur a terme una consulta als catalans sobre el seu futur col·lectiu i que una negativa o oposició de les institucions de l'Estat a la celebració d'aquesta consulta respondria exclusivament, per tant, a motius polítics i no jurídics.

Per acabar, l'article posa en relleu que la qüestió analitzada respon a una realitat indefugible: la voluntat d'autogovern del poble de Catalunya, manifestada de manera reiterada i sostinguda al llarg de la seva història i en episodis recents, mostra dels quals són: el procés de l'Estatut d'autonomia de 2006, la proposta de pacte fiscal i la voluntat reiterada pel Parlament que es consulti els catalans sobre el seu futur polític col·lectiu. Com a reflexió final, s'apunta que el dret no pot convertir-se en un mur infranquejable per a la materialització d'aquesta voluntat d'autogovern sinó que ha de permetre recollir i canalitzar les aspiracions que s'hi contenen.

**Era consulta ath pòble de Catalonha sus eth sòn futur politic collectiu:
anali des procediments legaus as que se pòt recórrer e quauques reflexions**

Gerard Martín i Alonso

Cap der Airau de Desvolopament Autonomic der Institut d'Estudis Autonomics e professor associat de Dret Constitucionau dera Facultat de Dret dera Universitat de Barcelona

Eth Parlament de Catalonha qu'a manifestat era voluntat que se consulte as ciutadans sus eth sòn futur politic collectiu en quate resolucions recentes, aprovades damb majoritats largues, damb diferenti matisi: era Resolucion 742/IX, de 27 de seteme de 2012; era Resolucion 5/X, de 23 de gèr de 2013; era Resolucion 17/X, de 13 de març de 2013, e era Resolucion 323/X, de 27 de seteme de 2013.

En aguest contèxt, eth Rapòrt der Institut d'Estudis Autonomics de març de 2013, qu'analisè er ahèr sometut damb ua perspectiva combinada deth principi der estat de dret e deth principi democratic, qu'identifique enquia cinc procediments legaus pes que se poderie, a trauès d'eri, amiar-se a tèrme aguesta consulta. Es vies son es següentes: 1) era convocacion d'un referendum regulat, autorizat e convocat per Estat; 2) era convocacion d'un referendum d'acòrd damb era Lei deth Parlament de Catalonha 4/2010, de consultes populars per via de referendum; 3) era transferència o delegacion dera competència estatau en matèria de referendums; 4) era reforma des articles dera Constitucion relatiu ath referendum; e, 5) era realizacion d'ua consulta d'acòrd damb era futura lei de consultes non de referendum e participacion ciutadana que tramite eth Parlament de Catalonha.

Eth rapòrt der IEA analise en prigondor es punts d'interrogacion que somet cada opcion damb ua perspectiva constitucional e tanben damb era eficiència o era viabilitat practica de cada procediment. Er article present que conten es arguments e contraarguments d'aguesta analisi entà cadua des vies, e que desmorte damb rigor e tiença juridica es critiques que se son someses as diferents opcions, damb brèus allusions as tèsis doctrinaus que s'an mostrat favorables ara convenença des diferents vies.

Er article tanben conten reflexions per çò qu'ei dera cinca via: era consulta d'acòrd damb eth marc qu'a d'establir era lei catalana de consultes populars non de referendum que se tramite en Parlament de Catalonha e que se preve aprovar a fins de 2013. Aquera futura lei que poderà dar ua proteccion normatiua solida ara realizacion d'ua consulta sus eth futur collectiu des catalans. Entà qu'açò sigue possible, un des sòns principaus enjòcs serà diferenciar, de manèra objectiva e damb fundament constitucional admissible, aguesta tipologia de consulta des pròpiament de referendum.

Er autor concludís qu'eth marc normatiu en vigor permet deféner qu'ei possible amiar a tèrme ua consulta as catalans sus eth sòn futur collectiu e qu'un refús o oposicion des institucions der Estat ara celebracion d'aquera consulta arresponerie exclusivaments, donques, a motius politics e non juridics.

Entà acabar, er article que soslinhe qu'er ahèr analisat e arrespon a ua realitat indefugibla: era voluntat d'autogovèrn deth pòble de Catalonha, manifestada de manèra reïterada e sostenguda ath long dera sua istòria e es episòdis recents, des quaus son mòstra: eth procès der Estatut d'autonomia de 2006, era prepausa de pacte fiscau e era voluntat reïterada peth Parlament que se consulte as catalans sus eth sòn futur politic collectiu. Coma reflexion finau, se nòte qu'eth dret non pòt devier un mur non passadèr entara materializacion d'aguesta voluntat d'autogovèrn mès que deu perméter d'arrecuèlher e de canalizar es aspiracions que s'i contien.

**La consulta al pueblo de Catalunya sobre su futuro político colectivo:
análisis de los procedimientos legales a los que se puede recurrir y algunas reflexiones**

Gerard Martín i Alonso

Jefe del Área de Desarrollo Autonómico del Instituto de Estudios Autonómico y profesor asociado de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona

El Parlamento de Cataluña ha manifestado su voluntad de que se consulte a los ciudadanos sobre su futuro político colectivo en cuatro recientes resoluciones, aprobadas con amplias mayorías y diferentes matices: la Resolución 742/IX, de 27 de septiembre de 2012; la Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013; la Resolución 17/X, de 13 de marzo de 2013, y la Resolución 323/X, de 27 de septiembre de 2013.

En este contexto, el Informe del Instituto de Estudios Autonómicos de marzo de 2013, que analiza la cuestión planteada desde la perspectiva aunada del principio del estado de derecho y el principio democrático, identifica hasta cinco procedimientos legales a través de los cuales podría llevarse a cabo dicha consulta. Las vías son las siguientes: 1) la convocatoria de un referéndum regulado, autorizado y convocado por el Estado; 2) la convocatoria de un referéndum de acuerdo con la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2010, de consultas populares por vía de referéndum; 3) la transferencia o delegación de la competencia estatal en materia de referéndums; 4) la reforma de los artículos de la Constitución relativos al referéndum; y 5) la realización de una consulta de acuerdo con la futura ley de consultas no referendarias y participación ciudadana que tramita el Parlamento de Cataluña.

El Informe del IEA analiza en profundidad los interrogantes que plantea cada opción desde la perspectiva constitucional y también desde la eficiencia o la viabilidad práctica de cada procedimiento. El presente artículo contiene los argumentos y contra-argumentos de este análisis para cada una de las vías, y desmonta con rigor y solidez jurídica las críticas que se han planteado a las diferentes opciones, con breves alusiones a las tesis doctrinales que se han mostrado favorables a la conveniencia de las diferentes vías.

El artículo también contiene reflexiones respecto de la quinta vía: la consulta de acuerdo con el marco que debe establecer la ley catalana de consultas populares no referendarias que se está tramitando en el Parlamento de Cataluña y que se prevé aprobar a finales de 2013. Esta futura ley podrá dar un sólido amparo normativo a la realización de una consulta sobre el futuro colectivo de los catalanes. Para que ello sea posible, uno de sus principales retos será diferenciar, de forma objetiva y con fundamento constitucional admisible, esta tipología de consultas respecto de las propiamente referendarias.

El autor concluye que el marco normativo vigente permite defender que es posible llevar a cabo una consulta a los catalanes sobre su futuro colectivo y que una negativa u oposición de las instituciones del Estado a la celebración de la consulta respondería exclusivamente, por lo tanto, a motivos políticos y no jurídicos.

Para acabar, el artículo pone de relieve que la cuestión analizada responde a una realidad insoslayable: la voluntad de autogobierno del pueblo de Cataluña, manifestada de manera reiterada y sostenida a lo largo de su historia y en episodios recientes, muestra de los cuales son: el proceso del Estatuto de autonomía de 2006, la propuesta de pacto fiscal y la voluntad reiterada por el Parlamento de que se consulte a los catalanes sobre su futuro político colectivo. Como reflexión final, se apunta que el derecho no puede convertirse en un muro infranqueable para la materialización de dicha voluntad de autogobierno, sino que debe permitir amparar y canalizar las aspiraciones que aquélla contiene.

**Consulting the people of Catalonia about their collective political future:
An analysis of the legal procedures that can be resorted to and some reflections**

Gerard Martín i Alonso

*Head of Regional Development of the IEA
and associate professor of Constitutional Law at the Law Faculty
of the University of Barcelona*

The Parliament of Catalonia has stated its desire to consult the public on their political future as a group in four recent resolutions, passed by large majorities, with different nuances: Resolution 742/IX, of 27 September 2012; Resolution 5/X, of 23 January 2013; Resolution 17/X, of 13 March 2013, and Resolution 323/X, of 27 September 2013.

In this context, the IEA Report of March 2013, which analyses the question posed from the combined perspective of the principle of the rule of law and democratic principles, identifies up to five legal procedures through which this consultation could be carried out. The routes are: 1) the call for a regulated referendum, authorised and organised by the State; 2) the calling of a referendum in accordance with Act 4/2010 of the Parliament of Catalonia, for popular consultations via referendums; 3) the transfer or delegation of state competencies regarding referendums; 4) the reform of the articles of the Constitution relating to the referendum, and 5) conducting a consultation in accordance with the future act on non-referendum consultations and citizen participation being processed by the Parliament of Catalonia.

The IEA report analyses in depth the questions posed by each option from the constitutional perspective and also from the point of view of each procedure's efficiency and feasibility. This article contains the arguments and counter-arguments of this analysis for each of the routes, and refutes with rigour and legal robustness the criticisms proposed for the various options, with brief references to doctrinal theses that have been favourable to the desirability of the various routes.

The article also contains reflections with respect to a fifth route: a consultation according to the framework to be established in the Catalan law on non-referendum popular consultations currently going through the Catalan Parliament and which is expected to be approved by the end of 2013. This future law can provide a solid regulatory safeguard for the carrying out of a consultation about the collective future of the Catalans. For this to become possible, one of its main challenges will be to distinguish, objectively and with an acceptable constitutional basis, this type of consultation as opposed to referendums.

The author concludes that the existing regulatory framework makes the possibility of consulting the Catalans on their collective future defensible and a refusal or objection by National institutions to the holding of this consultation would correspond solely to political and not legal motives.

Finally, the article highlights that the issue under analysis responds to an inescapable reality: the desire for self-determination of the people of Catalonia, expressed repeatedly and continually throughout their history and in recent events, some examples of which are: the 2006 process of the Statute of Autonomy, the proposed fiscal pact and the repeated desire of the Parliament to consult the Catalans on their political future as a group. As a final thought, the point is made that the right cannot try to become an unscalable wall against the realisation of this desire for self-government, but should allow the gathering and channelling of the aspirations contained therein.

**La consultation des Catalans sur leur avenir politique collectif :
analyse des procédures légales auxquelles ils peuvent recourir et quelques réflexions**

Gerard Martín i Alonso

*Responsable du département de Développement autonome de l'Institut d'études autonomes
et professeur associé de Droit constitutionnel à la Faculté de droit
de l'Université de Barcelone*

Le Parlement de Catalogne a manifesté sa volonté d'organiser une consultation des citoyens portant sur leur avenir politique collectif dans quatre résolutions récentes, approuvées par de grandes majorités, avec différentes nuances : la Résolution 742/IX, du 27 septembre 2012; la Résolution 5/X, du 23 janvier 2013 ; la Résolution 17/X, du 13 mars 2013, et la Résolution 323/X du 27 septembre 2013.

Dans ce contexte, le rapport de l'Institut des études autonomes (IEA) du Gouvernement catalan de mars 2013, qui analyse la question à partir de la mise en perspective conjointe du principe de l'État de droit et du principe démocratique, identifie cinq procédures légales possibles pour la mise en œuvre de cette consultation, à savoir : 1) la convocation d'un référendum réglementé, autorisé et convoqué par l'État ; 2) la convocation d'un référendum conformément à la Loi du Parlement de Catalogne 4/2010 relative aux consultations populaires par voie de référendum ; 3) le transfert ou la délégation des pouvoirs de l'État en matière de référendums ; 4) la réforme des articles de la Constitution espagnole relatifs au référendum, et 5) la réalisation d'une consultation, conformément à la future loi relative aux consultations populaires par voie non référendaire et à la participation des citoyens, qui est en cours d'examen au Parlement de Catalogne.

Le rapport de l'IEA analyse en profondeur les enjeux de chaque option non seulement du point de vue constitutionnel, mais en tenant compte également de l'efficacité ou de la viabilité de chaque procédure dans la pratique. Dans le cadre de cette analyse, l'auteur du présent article expose les arguments et les contre-arguments de chacune des procédures considérées et déconstruit, par la solidité de ses connaissances juridiques et la rigueur de son raisonnement, les critiques lancées contre les différentes options, en faisant de brèves allusions aux thèses doctrinales qui plaident en faveur de la pertinence des différentes voies.

Par ailleurs, cette analyse est accompagnée de réflexions au sujet de la cinquième procédure: la consultation mise en place dans le cadre de la future loi catalane relative aux consultations populaires par voie non référendaire, qui a été présentée au Parlement de Catalogne et qui devrait être approuvée à la fin de l'année 2013. Ladite loi permettra d'inscrire la consultation sur l'avenir collectif des Catalans dans un contexte réglementaire solide. À cette fin, l'un de ses principaux défis sera de différencier, de façon objective et avec des fondements constitutionnels recevables, cette modalité de consultation de celles qui sont proprement référendaires.

Selon l'auteur, l'état actuel du cadre réglementaire permet donc de considérer la viabilité d'une consultation des Catalans sur leur avenir collectif. Et, par voie de conséquence, tout refus ou opposition de la part des institutions de l'État à la consultation répondrait exclusivement à des motifs politiques, et non juridiques.

Finalement, l'article souligne que la question analysée répond à une réalité incontournable: la volonté d'autogouvernement du peuple catalan, qui s'est manifestée de manière répétée et soutenue tout au long de son histoire et dans le cadre d'épisodes récents, notamment le processus engagé pour la réforme du statut d'autonomie de 2006, la proposition de pacte

fiscal et la volonté réitérée du Parlement de consulter les Catalans sur leur avenir politique collectif. En guise de réflexion finale, l’auteur souligne que le droit ne peut constituer un obstacle infranchissable pour la matérialisation de cette volonté d’autogouvernement. Il doit permettre, au contraire, de recueillir et de canaliser les aspirations qu’elle mobilise.