



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 15/2010, de 6 de juliol,
respecte a la Proposta de consulta popular per via de referèndum
sobre la independència de la nació catalana**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

En resposta a dues sol·licituds presentades per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, respecte a la proposta de consulta popular per via de referèndum sobre la independència de la nació catalana (BOPC núm. 739, de 14 de juny de 2009).



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

ANTECEDENTS

1. El dia 16 de juny de 2010 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del president del Parlament de Catalunya, de la mateixa data (Reg. 522), pel qual es va comunicar al Consell l'admissió interna, per part de la Mesa del Parlament, de les dues sol·licituds de dictamen registrades el dia 15 de juny de 2010, a instància del senyor Daniel Sirera Bellés i tretze diputats més, i de la senyora Manuela de Madre Ortega i catorze diputats més, en relació amb la Proposta de consulta popular per via de referèndum sobre la independència de la nació catalana, presentada el 25 de maig de 2010 per la Comissió Promotora representada pels senyors Alfons López Tena, Jordi Brillas Bastida i la senyora Elisenda Laborda Clopas (Tram. 370-00002/08). El dictamen d'aquest Consell se sol·licita d'acord amb allò que preveuen els articles 77.3 de l'Estatut d'autonomia i 24.4 de la Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum.

Els primers sol·licitants, el senyor Daniel Sirera Bellés i tretze diputats més del Parlament, demanen d'aquest Consell que es pronunciï sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'esmentada Proposta de consulta popular i, de forma especial, sobre el text de la pregunta que es pretén sotmetre a consideració.

Els motius en què es basa l'esmentada sol·licitud de dictamen es poden consultar, en la seva totalitat, en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya núm. 743, de 21 de juny de 2010, que la publica a la secció 4.67, «Comunicacions dels grups parlamentaris i dels diputats» (pàg. 79).

Els segons sol·licitants, la senyora Manuela de Madre Ortega i catorze diputats més del Parlament, demanen dictamen d'aquest Consell sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de la

citada Proposta de consulta popular.

Els motius en què es basa l'esmentada sol·licitud de dictamen es poden consultar, tal com han estat presentats, en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya núm. 743, de 21 de juny de 2010, que la publica a la secció 4.67, «Comunicacions dels grups parlamentaris i dels diputats» (pàg. 80 a 83).

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 18 de juny de 2010, un cop examinada la legitimació i el contingut de les sol·licituds de dictamen així formulades, les va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el conseller secretari senyor Jaume Vernet i Llobet.

3. En la mateixa sessió, i d'acord amb el que estableix l'article 19.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, atès que ambdues sol·licituds tenen objectes substancialment idèntics que justifiquen la unitat de tramitació i de decisió, es va acordar obrir el tràmit d'audiència que preveu aquest precepte legal, perquè els sol·licitants fessin les observacions que estimessin oportunes sobre la pretensió d'aquest Consell d'acumulació dels dos procediments de dictamen.

A continuació i, atès el que disposen l'article 25, apartats 4 i 5 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, i l'article 35, apartats 1 i 2 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, de 25 de maig de 2010, va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris, com també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i aprovació del Dictamen el dia 6 de juliol de 2010.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. La funció dictaminadora del Consell en les propostes de consulta popular

El dictamen que se'ns demana no està previst explícitament a l'Estatut, ni a la Llei 2/2009, del 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (en endavant, LCGE). No obstant això, l'article 77.3 EAC preveu que, per llei, es poden ampliar les funcions dictaminadores d'aquest Consell, sense atribuir caràcter vinculant als dictàmens.

La Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum (en endavant, LCR) ha establert noves funcions dictaminadores en els articles 16, 17, 19 i 24 LCR, entre les quals es troba la previsió de sol·licitud de dictamen en el supòsit de les consultes populars per via de referèndum d'àmbit de Catalunya d'iniciativa popular (art. 24 LCR). D'acord amb l'apartat quart de l'article precitat, es pot sol·licitar dictamen al Consell. Així, «[u]n cop publicada la proposta de consulta popular, la Mesa obre un termini de tres dies perquè una desena part dels diputats o dos grups parlamentaris puguin sol·licitar al Consell de Garanties Estatutàries el dictamen sobre l'adequació constitucional i estatutària de la proposta.» (art. 24.4 LCR)

El legislador, com hem dit en el Dictamen 3/2010, d'1 de març, sobre consultes populars per via de referèndum de Catalunya, podia haver-se decidit per altres opcions institucionals de control o de consulta: «La possibilitat de demanar dictamen al Consell de Garanties Estatutàries és l'opció que ha triat finalment el legislador català, entre d'altres alternatives igualment adequades des de la perspectiva constitucional i estatutària» (FJ 5).

Aquesta tria legal en favor del Consell de Garanties Estatutàries no és tanmateix innòcua. El Consell, d'acord amb l'Estatut i la seva Llei de creació, té una determinada forma d'apropar-se a l'objecte d'un dictamen, que és diversa a la d'altres institucions i òrgans, que impliquen, per la seva naturalesa, unes concretes formes d'anàlisi.

Així, la Mesa del Parlament, en general, fa una anàlisi formal, d'oportunitat política i de legalitat. En particular, en el supòsit que ens ocupa, l'article 24.2 LCR diu que «[l]a Mesa del Parlament verifica el compliment del que estableixen els articles 6, 7, 9, 10, 22, 23 i 24.1 [de la LCR] i, si es compleix, admet a tràmit la proposta de consulta popular i n'acorda la publicació en el *Butlletí Oficial* del Parlament de Catalunya i la notificació a la comissió promotora.» I «[s]i la sol·licitud no compleix els requisits a què fa referència l'apartat 2, la Mesa pot acordar de requerir a la comissió promotora que esmeni els defectes en un termini de quinze dies, si són esmenables» (art. 24.3 LCR).

En concret, entre els preceptes esmentats, la Mesa, d'acord amb l'informe previ dels lletrats, comprova el compliment de l'article 7.b LCR, que distingeix, en relació amb la memòria justificativa, les raons que fan convenient la consulta i l'àmbit competencial d'aquesta, com també analitza el compliment de l'article 10 LCR, que diferencia l'objecte de la consulta –les qüestions polítiques de transcendència especial per a la ciutadania- de l'àmbit –de les competències de la Generalitat- on la consulta es projecta.

Per la seva banda, la junta electoral aprova el model de plec de recollida de signatures (art. 25.1 LCR) i comprova i fa el recompte d'aquestes (art. 28.2 LCR), entre altres qüestions de caràcter processal electoral.

Igualment, el ple del Parlament, pel que fa a les propostes de consultes populars per via de referèndum d'iniciativa popular, en una sessió convocada

a l'efecte, n'efectuarà un debat i sotmetrà a votació la proposta de consulta, que ha de ser aprovada per majoria absoluta dels diputats (art. 29 LCR).

En canvi, tal com hem apuntat abans, l'opció del legislador ha estat la d'incorporar, a més a més de la fiscalització de la Mesa, l'eventual petició de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries, el qual té característiques pròpies en la manera de realitzar la seva anàlisi. Així, el fet que dictamini el Consell dóna al control un determinat sentit: l'examen que s'efectua serà tecnicojurídic, com s'afirma per dues vegades en el Dictamen d'aquest Consell 3/2010, d'1 de març (FJ 6).

Per tant, l'examen d'adequació de la Proposta, objecte de dictamen, a la Constitució i a l'Estatut correspon al Consell de Garanties Estatutàries, com es diu expressament en l'article 24.4 LCR, respecte de les consultes populars per via de referèndum d'àmbit de Catalunya d'iniciativa popular; i, en general, el fa també en els altres dictàmens que emet aquest Consell, així els de l'article 76.1 EAC i els dels articles 2.1 i 16 LCGE exigeixen normalment un examen de constitucionalitat i estatutarietat. En conseqüència es descarta de forma taxativa un control d'oportunitat política, ja que els dictàmens del Consell «en cap cas no expressen criteris d'oportunitat o de conveniència» (art. 2.2 LCGE). La finalitat dels dictàmens i la de la seva inclusió en la Llei de les consultes populars per via de referèndum és, d'acord amb el Dictamen 3/2010, d'1 de març, per «donar una major seguretat jurídica respecte a les condicions de la proposta sotmesa a referèndum, i la seva previsió respon al poder d'autoorganització de la Generalitat» (FJ 5).

Això no obsta perquè, excepcionalment, aquest Consell, atesa la seva funció dictaminadora especial, atribuïda per la LCR, realitzi, a més a més, un cert control de legalitat vinculat a la Constitució o a l'Estatut. En aquest sentit, s'ha de tenir en compte que, d'acord amb la LCR, l'objecte d'aquests dictàmens específics no són projectes o proposicions de Llei del Parlament, ni normes estatals amb rang de Llei, els quals es confronten directament amb la

Constitució i l'Estatut. Al contrari, en aquest cas, del que es tracta, és de verificar que les propostes de consulta popular, a més d'observar la Constitució i l'Estatut, compleixin també les condicions establertes per una llei, la LCR, per la qual cosa també caldrà fer una anàlisi de conformitat de la proposta de consulta als preceptes de la LCR que tinguin una relació directa amb la Constitució i l'Estatut.

Tot i això, lògicament, el Consell de Garanties Estatutàries no ha de fer un control genèric de legalitat de les propostes de consultes populars. A tall d'exemple, el Consell no pot examinar l'adequació de les propostes de consultes populars als articles 14 o 21 LCR, que exigeixen uns coneixements i una forma de treball i d'anàlisi aliens al Consell de Garanties Estatutàries. Igualment, tampoc no li pertoca al Consell valorar si la proposta plantejada pels promotors d'una consulta popular per via de referèndum d'iniciativa popular és o no convenient (art. 7.b LCR), és o no una qüestió política de transcendència especial per a la ciutadania (art. 2 i 10 LCR) o es compleixen o no les garanties del procediment electoral (art. 3 LCR).

Segon. L'objecte del Dictamen

L'article 24.4 LCR prescriu que una desena part dels diputats o dos grups parlamentaris poden sol·licitar al Consell de Garanties Estatutàries un dictamen sobre l'adequació constitucional i estatutària d'una proposta de consulta popular per via de referèndum d'iniciativa popular. El dictamen s'ha sol·licitat, doncs, sobre la proposta de consulta popular.

Aquesta proposta, segons l'article 7 LCR, conté tres elements: la petició, la pregunta i la memòria justificativa.

La petició de la Proposta de referèndum d'iniciativa popular sobre la independència de la nació catalana, objecte d'aquest Dictamen, simplement

dóna entrada als altres dos elements, tot basant-se en el darrer precepte esmentat.

Pel que fa a la pregunta, aquesta és:

«Per tal que el Parlament de Catalunya porti a terme les iniciatives necessàries per fer efectiva la voluntat popular, ¿Està d'acord que la Nació Catalana esdevingui un Estat de dret, independent, democràtic i social integrat en la Unió Europea?» (Tram. 370-00002/08)

En la pregunta es distingeixen una indicació al Parlament i una pregunta, en sentit estricte, la qual apareix entre signes d'interrogació i subratllada pels promotors, tot i que l'objecte de dictamen és, d'acord amb els articles 24.4 i 7 LCR, més ampli, ja que inclou tota la proposta, també la memòria justificativa, de la qual en fem una síntesi seguidament.

La memòria de la Proposta presentada pels promotors es desenvolupa en tres parts: una dedicada a les «raons que fan convenient la consulta popular per via de referèndum sobre la independència de la nació catalana», que posa de manifest l'interès de la ciutadania pel tema i el fet que es tracta d'una qüestió política de transcendència per a la ciutadania; la segona part versa sobre l'«àmbit competencial de la Generalitat per sotmetre a consulta popular per via de referèndum la independència de la nació catalana»; i la darrera part es refereix a «altres requisits legals».

Respecte de l'àmbit competencial, resumidament, els promotors basen l'esmentada competència en els següents raonaments: que Catalunya ha estat reconeguda com a Nació (al preàmbul de l'Estatut) i com a nacionalitat (als art. 2 CE i 1 EAC) «per la legalitat espanyola» i per la legislació catalana; que Espanya ha signat una sèrie de tractats internacionals, citats a la memòria, que reconeixen tant a l'Estat com a Catalunya «el principi d'autodeterminació dels pobles» (alguns dels quals es recullen a l'art. 4.1

EAC); que «el Parlament de Catalunya ha aprovat resolucions sobre el dret d'autodeterminació de Catalunya», que es referencien a la memòria; i que la «Constitució espanyola atribueix al Parlament de Catalunya competència per promoure reformes constitucionals i legals, als articles 87.2 i 166».

A continuació, procedim a fer esment de la fonamentació que manifesten els dos grups de sol·licitants del Dictamen.

La primera sol·licitud de dictamen «considera convenient conèixer el parer de l'Alt òrgan consultiu de la Generalitat de Catalunya sobre si la pregunta formulada en la proposta de consulta popular per via de referèndum d'iniciativa popular sobre la independència de la nació catalana és plenament constitucional i estatutària».

En concret, els motius en què es basa la sol·licitud són quatre: en primer terme, la compatibilitat de la Proposta amb els articles 2 i 139 CE; segonament, amb el títol VIII CE; en tercer lloc, amb l'Estatut i la LCR; i, en darrer terme, amb els tractats fundacionals de les Comunitats Europees.

De forma extractada, la fonamentació dels sol·licitants respecte al primer motiu diu:

«Al parer de les diputades i diputats sotasignats, la proposta de referèndum topa d'entrada amb un límit infranquejable: l'article 2 de la CE. Efectivament, aquest article consagra el principi d'unitat de l'Estat, i el fa compatible amb el principi d'autonomia política que es reconeix a les nacionalitats i regions [...]. Plantejar la pretesa independència és, doncs, a criteri dels sol·licitants clarament inconstitucional perquè sacseja la mateixa estructura de l'edifici institucional i territorial de l'Estat espanyol en topar amb els principis constitucionals esmentats. A més a més, la proposta de consulta popular també topa amb el principi d'unitat de mercat, manifestació concreta en l'àmbit econòmic

del principi general d'unitat de l'Estat, i que consagra l'article 139, apartat 2, de la CE. La unitat de mercat va clarament lligada a la unitat política de l'Estat espanyol, i en aquests termes la consulta prescindeix d'aquesta vessant.»

En segon terme, els sol·licitants, entenen que la Proposta és:

«clarament contrària a la globalitat del Títol VIII de la CE, referent a l'organització territorial de l'Estat, [...] i les disposicions transitòries connexes [...]. Però a major aprofundiment, el plantejament de la consulta en termes de "independència", topa nítidament amb la previsió continguda en l'article 145, apartat 1, de la CE [...] en dinamitar el model d'Estat descentralitzat establert per aquest Títol VIII de la CE.»

En tercer terme, els diputats i les diputades sotasignats consideren que:

«la proposta es contrària al mateix objecte i límits que estableix la *Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum*. Efectivament, per una banda és contrària a l'article 2 de la llei, perquè aquest precepte estableix que les consultes que en ella es regulen poden afectar només a l'àmbit competencial de la Generalitat i dels ajuntaments -no a qüestions competència de l'Estat- i resulta obvi que la pregunta es formula en termes de decisió unilateral. [...] Cal entendre que fins i tot més enllà dels límits constitucionals que hem esmentat anteriorment, resulta lògic pensar que el fet secessionista no es pot produir si no volen les dues parts implicades, que són com no pot ser d'altra manera l'Estat espanyol i la Comunitat Autònoma de Catalunya [...]. Per altra banda, entenem que es vulnera també l'article 6 de la *Llei 4/2010, de 17 de març de consultes populars per via de referèndum*, que estableix que l'objecte de la consulta no pot anar en contra de les facultats que la pròpia Constitució i l'Estatut

d'Autonomia [...] reconeixen a la Generalitat i als ens locals [concloent-se] que el plantejament d'aquesta consulta topa [...] amb [...] l'Estatut.»

I, finalment, entenen:

«com a mínim dubtosa la plena incorporació -directa i immediata del territori segregat i independent en la Unió Europea, doncs com a mínim existeix el dubte si això topa també amb el cos normatiu dels tractats fundacionals de les Comunitats Europees i amb l'aparell institucional de la mateixa Unió Europea.»

En la segona sol·licitud de dictamen es demana el parer al Consell de Garanties Estatutàries «sobre l'adequació a la Constitució espanyola [...] i a l'Estatut d'Autonomia, [...] en referència a la Proposta de consulta popular per via de referèndum sobre la independència de la nació catalana».

En la seva opinió, «la pregunta objecte de la consulta no s'ajusta en absolut a les previsions de la Llei perquè no es clara ni inequívoca ja que no es precisen les iniciatives que hauria de prendre el Parlament, no s'ajusta a les competències de la Generalitat, ni tampoc al nostre marc constitucional i estatutari». Aquest criteri el desenvolupen en tres apartats, un sobre la pregunta, l'altre sobre la competència i el darrer sobre la inconstitucionalitat, que reproduïm de forma extractada i resumida.

Sobre la pregunta, els segons sol·licitants de dictamen entenen que no s'observa l'article 7 LCR. A parer seu, la pregunta sotmesa a consulta incorpora uns valors, que gaudeixen de consens entre la ciutadania, que confonen el veritable sentit de la pregunta formulada. Aquesta es refereix a l'eventualitat d'una Catalunya independent i no als valors citats en la Proposta. Igualment, consideren que la indicació que encapçala la pregunta en sentit estricte és confusionària. Seguidament, segons els sol·licitants, la

referència a la integració «en la Unió Europea» dóna a entendre que la «independència» i la integració europea «es donen sense solució de continuïtat», quan, en opinió dels sol·licitants, «en realitat és ben al contrari» i «no hi ha tal automatisme». A més, consideren ambigu emprar el concepte de «nació catalana», així com també el de la integració «en la Unió Europea», formulacions que donen un cert caràcter equívoc a la pregunta.

Per això, conclouen que, en aquesta pregunta, hi ha manca de claredat, ja que, d'una banda,

«la vinculació entre les dues parts que conté la proposta presentada com a pregunta, entre les iniciatives del Parlament, que no es precisen, i la voluntat de ser independents, com si es formés part indestriable de la pregunta i s'establís, donant-ho a entendre, un nexa de causalitat entre ambdues frases de l'enunciat, així com deis efectes de la voluntat de la ciutadania».

I, de l'altra, no és clar

«en la formulació de que "*esdevingui un Estat de dret, independent, democràtic i social*", en el doble sentit, d'una banda plantejar la qüestió enmig d'un model apreciat per a la ciutadania (Estat de Social i de Dret) i no plantejar la pregunta sobre la que es vol determinar la voluntat del cens electoral -si vol o no un Estat independent- de manera oberta i directament. D'altra banda, com ja s'ha indicat, establir el model d'estat formaria part, en tot cas, de la decisió del futur poder constituent sorgit del nou *demos*.»

Sobre la competència, els diputats i les diputades sotasignats consideren que es tracta d'una «qüestió neuràlgica». Respecte d'això entenen que potser no es compleix l'article 10 LCR, per la qual cosa «caldrà tenir en compte tant la Memòria presentada pels promotors com, de nou, la pregunta que es formula

en la proposta de referèndum». Així mateix, porten a col·lació una altra pregunta formulada poc abans per uns altres promotors (Tram. 370-00001/08) i que la Mesa del Parlament va entendre per unanimitat fora del marc competencial de la Generalitat. De la comparació de les dues preguntes els sol·licitants ressalten que la diferència es troba bàsicament en l'entradeta «Per tal que el Parlament de Catalunya porti a terme les iniciatives necessàries per fer efectiva la voluntat popular», que no figura en la pregunta anterior, ja que la resta és fonamentalment idèntica.

En conseqüència, sobre l'abast competencial, afirmen que:

«Amb la introducció a la pregunta es pretén salvar la qüestió competencial. Per tant, els promotors són conscients que la pregunta pròpiament dita i que comença amb "Està d'acord....?" no té cabuda en el marc de competències de la Generalitat. Es tracta de veure si efectivament aquest primer incís per si sol dotaria a la proposta de consulta d'un encaix en l'àmbit de competències de la Generalitat, que altrament no tindria. Però també és clar que pregunta només n'hi ha una i objecte de la consulta també només n'hi ha un, si es vol o no que la nació catalana esdevingui un Estat independent. A la resposta a aquesta pregunta, en el cas que fos afirmativa, no es poden lligar altres conseqüències o efectes en relació a l'actuació del Parlament, ni explícites [...], perquè no hi ha mandat imperatiu possible al legislador (art 67.2 CE), ni la consulta és vinculant i per tant, el salt de la consulta a les indeterminades iniciatives del Parlament no té justificació. [...] En qualsevol cas, les preteses conseqüències respecte al capteniment del Parlament de Catalunya no salven el vici competencial. Per tant, la proposta queda fora de l'àmbit de competències de la Generalitat. És cert que d'acord amb els articles 87.2 i 166 de la Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978, el Parlament té efectivament competència per a impulsar una reforma de la Constitució, però aleshores el tenor de la pregunta hauria de ser

tota un altre, referit a possibles iniciatives de reforma de la Constitució espanyola, per tal de donar compliment a les exigències legals de claredat no sols en la pregunta que es formuli si no en l'objecte i finalitat de la consulta [...].»

En conclusió, sobre la qüestió competencial, els sol·licitants afirmen:

«Per a tot l'exposat, els diputats i diputades sotasignats consideren que la pregunta que es proposa no compleix i no és conforme als requisits de ser clara i inequívoca que estableixen l'article 7 de la llei de 4/2010 de 17 de març de Consultes Populars per via de referèndum, no té encaix i queda fora de l'àmbit de competències de la Generalitat i per aquestes raons sol·liciten dictamen de l'alt òrgan consultiu.»

I, a l'últim, els segons sol·licitants entenen, a partir de l'estudi de la memòria justificativa de la Proposta, que la pregunta és inconstitucional i que vulnera substancialment els apartats 1 i 2 de l'article 1 CE, i l'article 2 CE, en relació amb l'article 168 CE, al qual afegeixen l'article 166 CE. Els sol·licitants entenen que «el Parlament pot impulsar una reforma constitucional i el contingut d'aquesta, en quant a la proposta de modificació no té límits materials. Però estem davant d'una fonamentació retòrica perquè, de fet, l'objecte de la consulta no s'ajusta en absolut als paràmetres exigits ni per la Constitució ni per la jurisprudència constitucional». I asseveren que «l'objecte que planteja la pregunta no és iniciar de manera oberta, directa i clara un procés de reforma constitucional a l'empara dels arts 87,2, 166 i 168 de la CE.»

D'acord amb el que hem dit sobre la nostra funció dictaminadora en el Fonament Jurídic Primer d'aquest Dictamen, a continuació farem una anàlisi de constitucionalitat i d'estatutarietat i, així mateix, centrarem el nostre examen en les qüestions legals de rellevància constitucional i estatutària.

Tercer. Constitucionalitat i estatutarietat de la Proposta

1. La participació popular és un dret estatutari, fonamentat, d'acord amb el citat Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 3/2010, d'1 de març (FJ 2.A), en els articles 29.1 i 29.6 EAC, així com en l'article 23 CE. Segons l'article 29.1 EAC, els ciutadans tenen dret a participar de manera directa «en els afers públics de Catalunya» i, d'acord amb l'article 29.6 EAC, els ciutadans tenen dret a promoure la convocatòria de consultes populars per la Generalitat, en matèria de les competències d'aquesta, «en la forma i amb les condicions que les lleis estableixen».

L'article 21 LCR, pòrtic de les consultes populars per via de referèndum d'iniciativa popular, fa una crida expressa a l'exercici del dret reconegut en l'article 29.6 EAC, el qual resta limitat estatutàriament a les competències de la Generalitat.

El dret dels ciutadans a promoure la convocatòria de consultes populars consisteix en un dret estatutari de l'àmbit polític, el qual s'ha d'inscriure dins dels títols competencials de la Generalitat (art. 37.4 EAC).

Concretament, l'article 122 EAC, sobre consultes populars, hi dona cobertura. Aquest article diu 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 llurs competències, d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular, salvant el que disposa l'article 149.1.32 de la Constitució.»

El precepte ha estat desenvolupat per la LCR, mitjançant la qual s'han establert diferents modalitats de consultes (art. 11 LCR), entre les quals hi ha la consulta popular per via de referèndum d'àmbit de Catalunya d'iniciativa popular (art. 11.b i 21-30 LCR), que és la que han promogut els ciutadans que signen la Proposta objecte de dictamen.

Cal fer avinent que l'article 122 EAC torna a insistir, en la seva literalitat, en la circumstància que la consulta s'ha de fer «en l'àmbit de llurs competències», en el nostre cas, les de la Generalitat, aspecte que també es recull a la LCR. Així, els articles 2, 7.b i 10 LCR es refereixen expressament a les competències de la Generalitat, a banda d'altres qüestions. Aquestes darreres no són objecte del nostre Dictamen, perquè es tracta de qüestions d'índole política o de mera legalitat, a les quals no prestarem la nostra atenció, d'acord amb el que hem dit abans, ja que no tenen connexió constitucional o estatutària. En canvi, si que trobem aquesta vinculació respecte del tema competencial, mencionat a l'article 21 LCR, per la remissió que fa a l'article 29.6 EAC, el qual diu «en matèria de la competència d'aquesta» i que al seu torn es connecta amb l'article 122 EAC, que també fa referència a l'àmbit competencial.

Per tant, hem de fer un primer examen d'estatutarietat de la Proposta de consulta, promoguda per iniciativa popular, objecte del present Dictamen, que consisteix a comprovar si l'esmentada Proposta té cabuda dins de les competències de la Generalitat de Catalunya.

Els promotors han al·legat, tot mencionant alhora la normativa que al seu parer és més escaient, que Catalunya ha estat reconeguda com a Nació «per la legalitat espanyola» i per la legislació catalana; que Espanya ha signat una sèrie de tractats internacionals, que reconeixen «el principi d'autodeterminació dels pobles» a Catalunya; que «el Parlament de Catalunya ha aprovat resolucions sobre el dret d'autodeterminació de Catalunya, exercint així competència en aquesta matèria, que ha assumit

com a pròpia»; i que la «Constitució espanyola atribueix al Parlament de Catalunya competència per promoure reformes constitucionals i legals».

Aquestes consideracions es fan, d'una banda, amb cita del preàmbul estatutari i dels articles 4.1 i 15.1 EAC, els quals no estan inclosos dins del títol IV de l'Estatut, dedicat a les competències de la Generalitat. I de l'altra, s'esmenten els articles 10, 96, 87.2 i 166 CE, i un conjunt de tractats internacionals, que tampoc no serveixen als efectes de delimitar l'àmbit competencial de la Generalitat, que es basa en l'assumpció de competències que fa l'Estatut, per mandat constitucional (art. 149.3 i 147.2.d CE).

En canvi, els promotors de la consulta no han esmentat l'article 61 EAC, que recull, entre les funcions del Parlament, la de la lletra *b* «Elaborar proposicions de llei per a presentar-les a la Mesa del Congrés dels Diputats i nomenar els diputats del Parlament encarregats de defensar-les»; i la de la lletra *c* «Sol·licitar al Govern de l'Estat l'adopció de projectes de llei». Aquestes són funcions o facultats del Parlament, que és una institució que forma part de la Generalitat (art. 2.2 EAC).

No obstant això, en l'àmbit de les consultes populars per via de referèndum d'iniciativa popular, uns determinats promotors d'una iniciativa no poden forçar el Parlament a fer ús de les seves prerrogatives (tot i que el referèndum formalment sigui de caràcter consultiu, art. 12 LCR) i, per tant, l'activitat dels promotors s'ha de cenyir a l'àmbit estricte de les competències de la Generalitat, que, amb caràcter general, s'estableixen en el precitat títol IV de l'Estatut (especialment, de l'art. 116 al 173 EAC, ambdós inclosos).

Nogensmenys, el Parlament, en virtut de l'article 61.*b* i *c* EAC i del 154.1 del Reglament del Parlament de Catalunya, de 22 de desembre de 2005, pot, sense estar limitat per l'àmbit competencial estricte de la Generalitat, fer les propostes, previstes a l'article 87.2 CE, tant a les Corts Generals, com al Govern de l'Estat, sobre qüestions d'àmbit competencial estatal, atès que els

articles esmentats pressuposen una facultat del Parlament de Catalunya en un àmbit que és lògicament competència de l'Estat, ja que altrament la cambra catalana exerciria la competència de forma directa.

És més, l'article 166 CE, que remet a l'article 87.2 CE, permet la iniciativa legislativa autonòmica també en relació amb la reforma de la Constitució. En aquest sentit,

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

Ultra això, el Tribunal, en la mateixa STC 48/2003, de 12 de març, i Fonament Jurídic 7, citat, afirma que:

«cualquier proyecto es compatible con la Constitución, siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales. Hasta ese punto es cierta la afirmación de que la "Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo" (STC 11/1981, de 8 de abril, F. 7)».

En conseqüència, si bé *l'entreinterrogació* de la pregunta sotmesa a dictamen d'aquest Consell està clarament fora de la competència autonòmica, tanmateix el Parlament pot impulsar per si mateix una reforma o revisió de la Constitució o de l'Estatut. D'aquesta manera, el Parlament de Catalunya, dins del marc constitucional i estatutari (art. 61 EAC i 166 CE), podria iniciar la revisió constitucional per incloure el dret d'una nacionalitat a separar-se de l'Estat espanyol, tot i que en política internacional comparada els processos

d'autodeterminació i de secessió són fenòmens aconstitucionals, que generalment conclouen amb processos constituents nous que no utilitzen els procediments establerts en les constitucions dels estats dissolts.

Un cas excepcional, en el panorama constitucional comparat, va ser el Dictamen del Tribunal Suprem del Canadà, del 20 d'agost de 1998, sobre la secessió del Quebec, en el qual aquest Tribunal es va pronunciar sobre: si la Constitució canadenca permetia la separació unilateral del Quebec; si el dret internacional protegia la secessió unilateral; i, si la resposta a les dues preguntes anteriors fossin contradictòries entre si, quin dret s'hauria d'aplicar preferentment. En síntesi, el Tribunal va respondre negativament a les preguntes anteriors, perquè va considerar que ni la Constitució ni el dret internacional, per al cas del Quebec, consentien una declaració unilateral d'independència d'aquest, però també va afirmar que si una voluntat majoritària de la seva població es pronunciava clarament en favor de la secessió caldria començar una negociació política entre les parts afectades. Posteriorment, es va aprovar la *Clarity Act 2000, c. 26* o *Loi de clarification 2000, ch. 26* (en versió anglesa o francesa, respectivament), de 29 de juny de 2000, segons la qual corresponia determinar a la Cambra dels Comuns, entre altres qüestions, si la pregunta sotmesa a consulta era prou clara. En qualsevol cas, els magistrats canadencs declaren que pretenien «clarificar el marc jurídic dins del qual les decisions polítiques han de ser adoptades en virtut de la Constitució, sense usurpar les prerrogatives de les forces polítiques que actuen en el interior d'aquest marc» (punt 2, en resposta a la primera pregunta).

2. A l'últim, els sol·licitants qüestionen igualment la mera legalitat de la Proposta en relació amb altres temes, la qual cosa també aborden preventivament els promotors al final de la memòria justificativa de la Proposta.

Entre els requisits legals previstos a la LCR sobre l'anàlisi dels quals podem emfasitzar, hem de destacar l'article 7 LCR, ja que la resta de preceptes no té rellevància constitucional i estatutària suficient, atès que es tracta d'una consulta d'iniciativa popular (art. 11.b LCR). I, a més a més, la Mesa del Parlament ja verifica políticament i legal la consulta presentada pels promotors, sense que ens haguem de pronunciar expressament, en raó de la nostra genèrica funció dictaminadora, sobre la compatibilitat de la Proposta amb els preceptes de la LCR.

Pel que fa a l'article 7.a LCR, relatiu als requisits del text de la pregunta, en tant que aquesta s'inscriu en una consulta d'iniciativa popular, l'esmentat precepte es relaciona directament amb l'article 29.6 EAC (art. 21 LCR), circumscrit més clarament a l'àmbit competencial, i no cal que hi tornem, perquè ja hem analitzat aquest tema de forma suficient. Només cal afegir que la indicació que precedeix *l'entreinterrogació* és imprecisa i equívoca, ja que no és possible saber del cert quin tipus d'iniciatives del Parlament de Catalunya són necessàries a tenor de la pregunta. En conseqüència, entenem que la pregunta proposada és incompatible amb l'article 7.a LCR.

Per les raons exposades, la Proposta de consulta popular per via de referèndum sobre la independència de la nació catalana, presentada el 25 de maig de 2010 (Tram. 370-00002/08), no té cobertura en l'àmbit competencial de la Generalitat i, per tant, és contrària als articles 29.6 i 122 EAC.

La fonamentació anterior la fem sabedors que el dia 28 de juny de 2010 ha estat emès el veredictes de la Sentència del Tribunal Constitucional sobre el recurs d'inconstitucionalitat núm. 8045-2006, en relació amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. En aquest veredictes es diu que l'article 122 EAC no és inconstitucional sempre que s'interpreti en els termes establerts en el Fonament Jurídic 69, el qual encara no s'ha donat a conèixer. Per tant, mentre la Sentència no es faci pública en el Butlletí Oficial de

l'Estat, d'acord amb els articles 164.1 CE i 38.1 LOTC, la nostra argumentació és la que precedeix.

Atesos els raonaments continguts en els Fonaments Jurídics precedents, formulem la següent:

CONCLUSIÓ

La Proposta de consulta popular per via de referèndum sobre la independència de la nació catalana (Tram. 370-00002/08) és contrària als articles 29.6 i 122 EAC.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.

Jaume Vernet i Llobet, conseller secretari del Consell de Garanties Estatutàries,

CERTIFICO que el present exemplar és còpia autèntica de l'original, el qual és a l'arxiu al meu càrrec.
Barcelona, 7 de juliol de 2010

Vist i plau

El president
Eliseo Aja