



Referèndum d'iniciativa popular sobre la independència de Catalunya

- DICTAMEN JURÍDIC -

Alfons López Tena

Notari, president del CES i vocal del CGPJ (2001-08)

GUIÓ

- 1. Legalitat d'iniciativa popular per convocar referèndum**
- 2. Objecte de referèndum**
- 3. La independència de Catalunya com a competència de la Generalitat**
- 4. Pregunta sotmesa a referèndum**

PRIMER.- LEGALITAT D'INICIATIVA POPULAR PER CONVOCAR REFERÈNDUM

L'article 29.6 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) estableix:

“Els ciutadans de Catalunya tenen dret a promoure la convocatòria de consultes populars per la Generalitat i els ajuntaments, en matèria de les competències respectives, en la forma i amb les condicions que les lleis estableixen.”

La Llei de Consultes Populars per via de Referèndum (LCPR), en desenvolupament dels articles 29.6 i 122 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC), estableix a l'article 21:

“Els ciutadans de Catalunya, en exercici del dret que els reconeix l'article 29.6 de l'Estatut, poden promoure la convocatòria d'una consulta popular en l'àmbit de Catalunya si està avalada almenys pel 3% de la població.”

SEGON.- OBJECTE DE REFERÈNDUM

Tant EAC, als articles 29.6 i 122, com LCPR, a l'article 1 i concordants, s'hi refereixen a les competències de la Generalitat com a àmbit dins del qual hi cap sotmetre a referèndum un pregunta. Altres limitacions s'estableixen als articles 22 i 6 LCPR:

Article 22:

“Les consultes populars per via de referèndum d'iniciativa popular, a més d'estar sotmeses a les limitacions que estableix l'article 6, no poden tenir per objecte les qüestions sobre matèries tributàries o pressupostàries.”

Article 6:

“1. L'objecte de les consultes populars no pot anar en cap cas en contra de les facultats que la Constitució i l'Estatut reconeixen a les institucions de la Generalitat i als ens locals.

2. No es pot formular una consulta popular que afecti un projecte de llei o una proposició de llei que s'estigui tramitant al Parlament.”

En tot cas, ha de tractar-se de “qüestions polítiques de transcendència especial per a la ciutadania” (arts. 2 i 3 LCPR).

En conclusió, legalment pot promoure's a Catalunya un referèndum per iniciativa popular sobre la independència, en exercici de la competència reconeguda en els articles 29 i 122 EAC, complint els tràmits establerts en la Llei de Consultes Populars per via de Referèndum, que exigeix que la pregunta compleixi els següents requisits:

- a) Que sigui una qüestió política de transcendència especial per a la ciutadania.
- b) Que no sigui matèria tributària o pressupostària.
- c) Que no vagi en contra de les facultats que la Constitució i l'Estatut reconeixen a les institucions de la Generalitat.
- d) Que no afecti un projecte de llei o una proposició de llei que s'estigui tramitant al Parlament.
- e) Que estigui en l'àmbit de les competències de la Generalitat.

Sotmetre a referèndum la independència compleix amb plena evidència els requisits a) b) c) i d), i és dins l'àmbit competencial de la Generalitat com s'analitza en el punt següent.

TERCER.- LA INDEPENDÈNCIA DE CATALUNYA COM A COMPETÈNCIA DE LA GENERALITAT

A. Legalitats espanyola i catalana:

1. Catalunya ha estat reconeguda legalment en la legislació espanyola:

- Com a Nació al Preàmbul EAC (El Parlament de Catalunya, recollint el sentiment i la voluntat de la ciutadania de Catalunya, ha definit Catalunya com a nació d'una manera àmpliament majoritària.)
- Com a nacionalitat a l'EAC, al Preàmbul ("La Constitució espanyola, en l'article segon, reconeix la realitat nacional de Catalunya com a nacionalitat") i als articles 1 i concordants; com també ho va ser a l'Estatut de 1979.
- A la Constitució espanyola (CE) no hi ha una referència expressa, si bé *consensu omnium nemine discrepante* hom entén que Catalunya és una de les "nacionalidades" de l'article 2, i un dels "pueblos" del preàmbul.

2. Catalunya ha estat reconeguda legalment com a Nació de manera reiterada en la legislació catalana. Per totes, article 1 del Projecte d'Estatut aprovat al Parlament el 30 de setembre de 2005 ("Catalunya és una nació"), a què fa esment el preàmbul EAC susdit.

B. Legalitat internacional.

Reconeguda legalment Catalunya a la legislació espanyola com a Nació, com a nacionalitat, i com a poble, el Regne d'Espanya, membre de Nacions Unides i signatari dels seus Tractats, s'ha obligat al compliment de llurs continguts, segons estableixen els articles 10 i 96 de la seva Constitució. Els poders públics de Catalunya s'hi obliguen als articles 4.1 i 15.1 EAC. Reconeixen, doncs, tant

Espanya com Catalunya, el “principi del dret d'autodeterminació dels pobles” de l'article 1 de la Carta de Nacions Unides i disposicions concordants, entre les que destaquen els articles 1.1, 1.3 i 5.1 del Pacte Internacional de Drets Polítics i Civils i el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals, tots dos aprovats per l'Assemblea General de l'ONU el 16 de desembre de 1966, i les Resolucions de l'Assemblea General de Nacions Unides reconeixent aquest dret d'autodeterminació dels pobles, especialment la Resolució 545 (VI) de 5 de febrer de 1952, la Resolució 637 A(VII) de 16 de desembre de 1952, la Resolució 1514 (XV) sobre Declaració de Descolonització de 14 de desembre de 1960, la Resolució 2625 sobre Declaració sobre Principis de Dret Internacional referents a les Relacions d'Amistat i Cooperació entre Estats de 24 d'octubre de 1970, i la Resolució 49/148, 7 de febrer del 1995.

C. Resolucions del Parlament de Catalunya.

De manera reiterada 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. Per totes, cal esmentar:

I.- Resolució 98/III sobre el dret d'autodeterminació de la Nació catalana, de 12 de desembre de 1989:

“El Parlament de Catalunya :

- Manifesta que l'acatament del marc institucional vigent, resultat del procés de transició política des de la dictadura a la democràcia, no significa la renúncia del poble català al dret a l'autodeterminació, tal com estableixen els principis dels organismes internacionals i es dedueix del preàmbul de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979.

- Afirmar, com a conseqüència, que en el moment que ho cregui oportú i a través de les actuacions previstes en el mateix ordenament constitucional, podria incrementar les cotes autogovern fins allà on cregui convenient i, en general, adequar la regulació dels drets nacionals a les circumstàncies de cada moment històric.”

II.- Resolució 679/V sobre l'orientació política general del Consell Executiu, d'1 d'octubre de 1998:

“ El Parlament de Catalunya, en el marc de la celebració del cinquantè aniversari de la Declaració universal dels drets humans, ratifica un cop més el dret del poble català a determinar lliurement el seu futur com a poble, en pau, democràcia i solidaritat.”

III.- Resolució 631/VIII sobre el dret a l'autodeterminació i sobre el reconeixement de les consultes populars sobre la independència, de 3 de març de 2010:

“El Parlament de Catalunya:

1. Ratifica la vigència de la Resolució 98/III, sobre el dret a l'autodeterminació de la nació catalana, adoptada el 12 de desembre del 1989, i de la Resolució 679/V, adoptada l'1 d'octubre del 1998, de ratificació de l'anterior.

2. Mostra el reconeixement a les consultes celebrades els dies 13 de desembre de 2009 i 28 de febrer de 2010 en més de dos-cents cinquanta municipis com a expressió de la voluntat de

participació política de la ciutadania en la configuració del futur de Catalunya i en el referment de la seva realitat nacional, i agraeix la implicació de les persones voluntàries en els municipis on s'han organitzat les consultes i a tothom que hi ha participat.

3. Encoratja la societat civil organitzada, els electes locals i els ciutadans a títol individual en els municipis que han de celebrar consultes els propers dies 25 d'abril i 20 de juny de 2010 a treballar conjuntament perquè tornin a comptar amb una participació important de la ciutadania.

4. Es ratifica en la voluntat d'emprar tots els instruments jurídics vigents i polítics necessaris per tal que el poble de Catalunya pugui exercir el dret a decidir.”

D.- La Constitució espanyola atribueix al Parlament de Catalunya competència per promoure reformes constitucionals i legals, als articles 87.2 i 166. En aquest sentit, segons el Tribunal Constitucional espanyol (STC 11 de setembre de 2008), no hi ha límits a la reforma constitucional, sempre que s'hi faci de la manera legalment establerta, que són els articles desús esmentats:

“En estos términos resulta indudable que plantea una cuestión que afecta al orden constituido y también al fundamento mismo del orden constitucional. Una afectación de esa naturaleza y con tal alcance es desde luego factible en nuestro Ordenamiento, toda vez que, en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, según recordamos en la STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7, “siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales”, no hay límites materiales a la revisión constitucional... El respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquéllos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines.”

Segons el Tribunal Constitucional espanyol hi cap establir la independència de Catalunya si es planteja com a reforma constitucional, i la Generalitat és competent per promoure-la aprovant al Parlament un projecte de reforma que així ho estableixi. És, doncs, competència de la Generalitat, i com a tal pot sotmetre's a referèndum, perquè a diferència de la iniciativa legislativa popular, limitada a les matèries on la Generalitat tingui competència legislativa, el referèndum pot convocar-se sobre qualsevol qüestió que sigui competència de la Generalitat, i promoure la reforma constitucional ho és, encara que no en tingui competència per decidir-la. En aquest sentit, el Tribunal Suprem espanyol ha sentenciat que pot sotmetre's a referèndum una qüestió sobre la que l'administració convocant té competències d'aprovació inicial d'un projecte, encara que no en tingui competències decisòries exclusives sinó només d'elevat-lo a l'òrgan a qui correspon la decisió (STS 23 de setembre de 2008):

“En consecuencia con lo razonado, al no cuestionarse que el asunto objeto de la consulta menoscabe las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos del municipio ni las potestades urbanísticas atribuidas a la Administración de la Comunidad Autónoma, ni que resulte contrario al ordenamiento jurídico, procede estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE ALMUÑÉCAR (GRANADA) y declarar la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de septiembre de 2006, que denegó la autorización para celebrar una consulta popular referida a la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbanística del referido municipio, reconociendo la pretensión de convocatoria y celebración de la referida consulta popular local en los términos fundamentados.”

QUART.- PREGUNTA SOTMESA A REFERÈNDUM

La pregunta ha de ser “ formulada de manera clara, succinta i inequívoca” (art. 7 a) LCPR). És legalment possible mantenir la pregunta dels referèndums actuals no oficials, “Està d’acord que la Nació Catalana esdevingui un Estat de dret, independent, democràtic i social integrat en la Unió Europea?”, però per aconseguir la seva incardinació en el marc competencial català (articles 87.2 i 166 CE), hauria d’anar precedida per un text introductori:

“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?”

Dixi et salvavi animam meam.

Alfons López Tena

Notari, president del CES i vocal del Consejo General del Poder Judicial del Regne d’Espanya (2001-2008)