

El Projecte de llei de consultes populars no referendàries: contingut i perspectives

Cristina Botella

*Cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris
del Departament de Governació i Relacions Institucionals*

És llicenciada en Dret i treballa a l'Administració de la Generalitat des de l'any 1988. L'any 1991 es va incorporar al Departament de Medi Ambient, tot just creat en aquell moment, on va iniciar la seva trajectòria com a responsable dels assumptes parlamentaris. Actualment, exerceix les funcions de cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris del Departament de Governació i Relacions Institucionals, tasca que va emprendre l'any 2006 des del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.



Participa periòdicament en el Curs sobre la tramitació d'iniciatives parlamentàries que organitza l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Roser Serra

*Cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals
del Departament de Governació i Relacions Institucionals*



És llicenciada en Dret i en Ciències Polítiques i de l'Administració, i màster en Dret Comunitari de la Unió Europea. Va iniciar la seva trajectòria professional l'any 1995 com a assessora en assumptes europeus en organismes públics i a l'Administració de la Generalitat. Des de l'any 2004 treballa en temes parlamentaris i actualment és la cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals del Departament de Governació i Relacions Institucionals.

Ha publicat diversos articles en premsa i revistes especialitzades sobre dret comunitari i sobre activitat parlamentària. Té experiència docent universitària, com a professora associada i en el marc de postgraus. Des del 1998 col·labora amb l'Escola d'Administració Pública de Catalunya en cursos de diferents continguts.

Les autores d'aquest article han format part de l'equip tècnic encarregat dels treballs previs a l'aprovació del Projecte de llei per part del Govern i han seguit exhaustivament totes les fases de la tramitació parlamentària.

1. Introducció
2. Punt de partida: situació del projecte com a conseqüència del finiment de la legislatura
3. El contingut substantiu del projecte normatiu
4. Anàlisi dels treballs parlamentaris: aportacions i millores al projecte inicial
 - a) El debat de totalitat
 - b) La fase de compareixences
 - c) Les esmenes a l'articulat i el treball en Comissió
5. Punt final: possibles escenaris per a la viabilitat del projecte
6. Conclusió

1. Introducció

El Projecte de llei de consultes populars no referendàries ha estat un dels reptes del Govern en la IX legislatura, tant per la seva voluntat i interès a regular aquest instrument democràtic,¹ com pels mandats parlamentaris aprovats per la cambra a l'inici de la legislatura instant el Govern a emprendre urgentment un treball regulador de la qüestió.²

Des que aquest projecte legislatiu va entrar en el Parlament, a finals de 2011, i en els nou mesos que ha durat l'intens treball parlamentari, l'escenari de les possibles consultes diferents del referèndum propiciades per la nova llei catalana ha estat motiu d'un ampli debat en l'entorn polític català i espanyol.

La possibilitat d'aplicar aquesta llei per a futures consultes sobre qüestions que podien marcar el rumb del país ha centrat, certament, l'atenció de la majoria de formacions polítiques, com també de juristes i politòlegs, i de gran part dels mitjans de comunicació. Cal dir, però, que aquesta qüestió no és objecte de la present crònica, que té per finalitat introduir un comentari exclusivament tècnic, de valoració jurídica i de tècnica legislativa, sobre el Projecte de llei combinant l'atenció en el contingut substantiu del text i en el procés de tramitació parlamentària que ha seguit. Fet això, el treball també tracta dues variables interessants, d'una banda, analitza la situació del Projecte de llei un cop dissolt el Parlament

i, de l'altra, quins escenaris s'obriran en la propera legislatura.

La crònica, doncs, se centra en el procés de regulació de les consultes populars, com a instrument que ha de propiciar aquests tipus d'iniciatives que promouen la participació de la ciutadania en els afers públics, i defuig el debat que s'ha generat sobre l'ús d'aquest instrument, fet que resulta intranscendent per a l'anàlisi que hem volgut dur a terme.

2. Punt de partida: situació del projecte com a conseqüència del finiment de la legislatura

La decisió del president de la Generalitat del passat 2 d'octubre de dissoldre el Parlament i convocar eleccions³ ha comportat el finiment de la legislatura i la caducitat de la majoria de tramitacions parlamentàries⁴, com és el cas d'aquest Projecte de llei que es trobava precisament en un estadi de tramitació molt avançat. Un projecte que, si no s'hagués dissolt el Parlament de manera anticipada, s'hauria pogut aprovar a finals de 2012.

Cal dir que aquest no és l'únic projecte legislatiu del Govern que ha caducat, també ho han fet altres tres projectes de llei.⁵ Però cap d'ells no estava en un estadi de tramitació tan avan-

³ Decret 104/2012, d'1 d'octubre, de convocatòria d'eleccions al Parlament de Catalunya i de la seva dissolució (DOGC 6224, de 2.10.2012).

⁴ L'art. 183 del RPC regula la caducitat per finiment de la legislatura. Coincidint amb la publicació del Decret de dissolució del Parlament, es produeix la caducitat de la pràctica totalitat de les tramitacions dirigides al control i a l'impuls de l'acció política i de govern (les preguntes, les sol·licituds d'informació, els controls de compliment de mocions i resolucions, les propostes de resolució, les sol·licituds de compareixença, entre altres tramitacions) i de tots els projectes de llei i proposicions de llei (excepte els que provenen d'una iniciativa legislativa popular), pendents de ser debatuts i votats.

⁵ Els altres tres projectes de llei en tràmit eren els següents: Projecte de llei pel qual es modifica la Llei 16/2009 dels centres de culte (200-00014/09) sobre el qual encara no s'havia fet el debat de totalitat; Projecte de llei de modificació del Text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008, i d'establiment d'un règim provisional de captura en viu i possessió d'ocells fringíl·lids per a la cria en captivitat adreçada a l'activitat tradicional de cant durant l'any 2011 (200-00017/09) matèria que ja està regulada en un decret llei que seguirà vigent; i, per acabar, el Projecte de llei de modificació de la Llei 22/2010 del Codi de consum de Catalunya, per a la millora de la protecció de les persones consumidores en les relacions de consum en l'àmbit de crèdits i préstecs hipotecaris i la substitució del Registre de serveis públics de consum pel Directori de serveis públics de consum (200-00022/09), que es va presentar al Parlament abans de l'estiu passat.

¹ Es demostra amb el fet que, en el discurs d'investidura, el candidat a president va incloure la regulació de les consultes populars entre els primers compromisos legislatius del nou Govern quan va emmarcar els àmbits d'actuació i les accions de l'executiu per a la legislatura (DSPC-P núm. 2, de 20.12.2010). De la mateixa manera, el Pla de Govern 2011-2014 (www.gencat.cat/pladegovern), aprovat el 3 de maig de 2011, va recollir aquest repte entre els objectius de legislatura dins l'eix que promou la defensa i millora de l'autogovern i va portar el Govern a aprovar el Projecte de llei sobre consultes populars no referendàries el 27 de desembre del mateix any.

² Concretament, ens referim a iniciatives parlamentàries d'impuls de l'acció governamental aprovades pel Parlament que van instar el Govern a presentar un marc regulador per promoure consultes populars diferents del referèndum, aprovades entre març i octubre de 2011, com són: la Moció 11/IX del Parlament de Catalunya, sobre el desplegament de l'article 122 de l'Estatut (BOPC 44, de 28.03.2011); la Resolució 275/IX del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern (BOPC 150, de 6.10.2011), i també l'Informe de la Comissió parlamentària sobre el nou model de finançament basat en el concert econòmic (BOPC 175, de 3.11.2011).

çat (ben al contrari, es trobaven en un nivell molt inicial de la tramitació), ni recollien una matèria tan transcendent com aquesta, que incideix directament en el desplegament del text estatutari.

El fet que amb la dissolució del Parlament hagin caducat el conjunt de treballs que havien de conduir a l'aprovació del Projecte a finals d'any no implica, però, que aquests treballs no siguin rellevants per a la regulació futura d'aquesta matèria. És per això que ens ha semblat interessant repassar el contingut substantiu del projecte i analitzar quines han estat les aportacions de millora sorgides durant el seu debat parlamentari.



Foto: DGRIP/Greg Goodwin

3. El contingut substantiu del projecte normatiu

El Projecte de llei presentat pel Govern al Parlament el 29 de desembre de 2011⁶ neix amb l'objectiu de dotar el sistema politicoadministratiu català de canals per promoure la implicació de la ciutadania en la presa de decisions, perquè les iniciatives que s'adoptin comptin amb el màxim consens i suport ciutadà.

És per això que el text original publicat en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*⁷ preveu que les institucions de Catalunya podran convocar consultes populars, tant en

l'àmbit de la Generalitat com dels ens locals, *que permetin escoltar les opinions de la ciutadania*, és a dir, implicar-la en les accions dels poders públics i fer-la coresponsable de les grans decisions.

El Projecte de llei preveia un marc normatiu perquè tant la Generalitat com els ens locals poguessin convocar consultes populars

Per tal d'assolir l'objectiu, la nova llei desplega l'article 122 de l'Estatut d'autonomia –que atorga a la Generalitat competència exclusiva per establir el règim jurídic, les modalitats, el procediment, l'acompliment i la convocatòria en l'àmbit de les seves 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–, regula els aspectes bàsics del procediment de consulta –deixant els aspectes més concrets per al desplegament reglamentari– i estableix el sistema de garanties que ha de guiar-lo.

Cal, però, fer una anàlisi més acurada dels tres elements essencials del projecte, és a dir, l'àmbit competencial, el procediment i els mecanismes de garantia.

Pel que fa a l'àmbit competencial, el Projecte de llei s'ha emparat en les competències de la Generalitat previstes en l'article 122 de l'EAC, que no van ser qüestionades pel Tribunal Constitucional (TC) en la sentència del 28 de juny de 2010⁸ i ha tingut en compte la doctrina del TC sobre els referèndums, que és molt restrictiva quant a les possibilitats de regulació per part de les comunitats autònomes.

En aquest sentit, cal esmentar l'anàlisi feta per l'Institut d'Estudis Autonòmics (IEA) quant a les sentències del TC relatives al dret de participació política (STC 119/1995) i a la consulta sobre el denominat Pla Ibarretxe (STC 103/2008). D'acord amb la doctrina constitu-

⁶ Per a més detalls, vegeu l'article sobre "El Projecte de llei de consultes populars no referendàries impulsat pel Govern" de Joan Auladell i Fontseca, publicat en el núm. 24 de la revista *Activitat Parlamentària*.

⁷ Projecte de llei de consultes populars no referendàries (núm. tram. 200-00020/09), (BOPC 222, d'11.01.2012, pàg. 3).

⁸ Sentència del Tribunal Constitucional STC 31/2010, de 28 de juny (BOE 172, de 16.07.2010, també BOPC 767, de 14.07.2010). Informe jurídic sobre la sentència del Tribunal Constitucional que resol el recurs d'inconstitucionalitat contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya elaborat pel grup d'experts per encàrrec del president de la Generalitat, presentat el 14.07.2010.

cional, perquè una consulta tingui el caràcter de referèndum s'han de donar tres característiques: el contingut ha de ser eminentment polític, s'ha d'utilitzar el cens electoral per determinar la població legitimada per participar en la consulta i, finalment, s'han d'utilitzar l'Administració electoral i els tribunals de justícia per dirimir qualsevol controvèrsia que es produeixi al llarg del procés.

Pel que fa a la STC 31/2010 sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya abans esmentada, el TC argumenta que les facultats de l'Estat respecte de la convocatòria de les consultes populars regulades en l'article 122 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya no es limiten a la seva autorització, sinó que també disposa de facultats per a la seva regulació.

Els anteriors arguments, també exposats en el marc del Seminari sobre les competències de l'Estat i de la Generalitat sobre consultes populars, que va tenir lloc a la seu de l'Institut d'Estudis Autònoms el 13 d'abril de 2012, posen de manifest el gran repte que Catalunya ha d'afrontar a l'hora de regular les consultes populars per la via no referendària i que en bona part ha salvat la redacció de Projecte de Llei.

Quant al règim jurídic i el procediment de la convocatòria de les consultes populars no referendàries, el Projecte de Llei estableix el caràcter no vinculant de les consultes, determina els ens competents per convocar-les –el president de la Generalitat i el president de l'entitat local en l'àmbit de les seves respectives competències, i els ciutadans en l'àmbit de la iniciativa ciutadana–, les persones legitimades per participar –donant entrada als ciutadans estrangers domiciliats a Catalunya– i el contingut mínim del decret de convocatòria, que permet adaptar la consulta a les característiques de cada cas (per exemple, determinar la composició de la comissió de seguiment, fixar els terminis de campanya, indicar els llocs de votació, decidir el possible ús de mitjans electrònics, etc.).

Finalment, el Projecte de Llei estableix un sistema de garanties per assegurar la fiabilitat i transparència del procés, amb una comissió

de seguiment que vetlla en primera instància per la claredat, la transparència i l'eficàcia del procés de consulta, i una comissió de control, formada per juristes de prestigi, per resoldre els recursos pertinents i per assessorar en tots els tràmits quan així se'ls demani.

4. Anàlisi dels treballs parlamentaris: aportacions i millores al projecte inicial

Des de l'admissió a tràmit de la iniciativa el 10 de gener de 2012, el Projecte de Llei havia anat acomplint la seva tramitació parlamentària i, justament després de l'estiu, havia entrat en la darrera fase de treball en comissió: la negociació de les 217 esmenes a l'articulat presentades pels grups parlamentaris a principis de setembre.

En les línies següents volem fer una breu anàlisi dels treballs duts a terme per la cambra, amb l'objectiu d'introduir elements importants de reflexió que, al nostre entendre, caldria tenir presents en la futura regulació de les consultes populars no referendàries.

D'entrada, cal recordar que el Projecte de Llei va seguir el procediment legislatiu ordinari i que es preveia aprovar la nova norma en el termini de nou mesos, que és la mitjana de temps que dedica el Parlament a tramitar una llei.⁹

a) El debat de totalitat:

Seguint, doncs, el procediment legislatiu ordinari, el primer tràmit que va haver de superar el Projecte de Llei va ser el debat de totalitat, que va tenir lloc el 14 de març de 2012 i que, a més de permetre fer una valoració general del text, va aprofundir en els principis i els criteris de la proposta.¹⁰ En aquest primer debat, els grups van acceptar majoritàriament que el

⁹ La mitjana de temps d'elaboració de les lleis de la VIII legislatura es va situar al voltant dels nou mesos, sense considerar el temps per aprovar les lleis de pressupostos i de mesures fiscals i financeres, que tenen preferència de tramitació davant la resta d'iniciatives legislatives, ni tampoc les lleis aprovades pel procediment de lectura única. Vegeu *"L'activitat parlamentària del Govern durant la VIII legislatura"*, publicat en el núm. 23 de la revista *Activitat Parlamentària*.

¹⁰ Debat de totalitat del Projecte de Llei de consultes populars no referendàries (DSPC-P 45, de 14.03.2012, pàg. 14).

Projecte de Llei respectava els preceptes de l'Estatut i de la Constitució, alhora que van tenir ocasió d'incidir en l'anàlisi dels elements diferencials entre una consulta popular i un referèndum.

En el primer debat del text al Ple del Parlament, els grups van analitzar els elements diferencials entre una consulta popular i un referèndum

El Grup Parlamentari Socialista (SOC) va lamentar el fet que el text no desplegui l'article 122 de l'EAC amb la seva màxima potencialitat, perquè no regula totes les modalitats de participació i, per tant, obvia altres mecanismes d'escolta i diàleg (fòrums, etc.). També va considerar que les consultes populars no es diferenciaven prou dels referèndums i que resultava evident que s'havia redactat per saltar-se l'autorització de l'Estat. Finalment, aquest grup va deplorar el fet que s'exclou el Parlament de tot el procediment de consulta i que el Govern té un rol massa important.

El Grup Parlamentari del Partit Popular (PPC) va considerar que el Projecte és jurídicament viable, perquè respecta l'Estatut i la interpretació donada pel TC, i perquè intenta no assimilar la consulta a un referèndum. No obstant això, el PPC va criticar l'ús que en vol fer el Govern i va opinar que les consultes que convoqui la Generalitat no podran anar més enllà de les competències exclusives de la Generalitat, ja que la Llei no ha de servir per legitimar propostes polítiques. En aquest sentit, van posar l'èmfasi en el fet que amb aquest nou instrument no es podrien fer consultes sobre la independència, ni sobre pactes fiscals.

El Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya - Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA) va opinar que el text es queda curt, ja que no desplega tot el potencial de l'article 122 EAC. Amb aquest argument, va considerar que cal modificar intensament el contingut del projecte normatiu davant la manca de participació del Parlament i dels ajuntaments, i perquè exclou de la consulta els joves entre 16 i 18 anys i els nacionals de tercers estats residents a Catalunya. També van criticar que l'executiu controla massa el procediment de consulta i la

seva possibilitat de veto per inadmetre les iniciatives ciutadanes.



Foto: DGRIP

Des del grup parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) es van fer comentaris favorables i van considerar que és un text constitucional que arriba en un context en què s'han de prendre grans decisions, i accepten la possibilitat que el Projecte de Llei serveixi per convocar una consulta sobre la independència de Catalunya i sobre el concert econòmic. No obstant això, a judici d'aquest grup alguns aspectes del projecte són millorables, com ara la necessitat d'enfortir el paper del Parlament i de suprimir el veto del president en les iniciatives ciutadanes.

El Subgrup Parlamentari de Ciutadans (C's) va censurar l'interès per regular les consultes de la ciutadania quan encara no es disposa d'una Llei electoral catalana, i va veure en el Projecte un instrument al servei de la ideologia del Govern i no al servei dels ciutadans. També va considerar que cal esmenar amb profunditat el text, per modificar aspectes com el veto del president o la delimitació competencial de les consultes, que a criteri d'aquest subgrup només són viables sobre allò en què la Generalitat té competències i no sobre matèries en què no té competència (concert econòmic, modificació de la Constitució, independència o sobirania).

El Subgrup Parlamentari de Solidaritat (SI) va considerar que el text és exclusivament de plebiscits i va estar en desacord amb el veto del president i amb la manca de participació

del Parlament. Al seu parer, el Projecte limita la matèria de consulta, més enllà del que ho fa el Tribunal Constitucional, el qual permet les consultes populars no referendàries sobre «*cualesquiera cuestiones*», sense cap límit. També va mostrar el seu desacord quant a la discriminació del text vers els nacionals de tercers estats residents a Catalunya.

Finalment, el diputat Joan Laporta, tot i que va considerar que el Projecte no vulnerava la Constitució, va criticar la seva manca d'ambició, perquè només es podran sotmetre a consulta aquelles qüestions que autoritza la Constitució i, per consegüent, l'Estat espanyol; i no es podran fer consultes d'aquelles qüestions que poden solucionar els problemes de Catalunya, com ara el concert econòmic i la independència.

b) La fase de compareixences:

En les sessions de la Comissió d'Afers Institucionals (CAI) mantingudes els dies 16 i 30 de maig i 20 de juny de 2012, el Projecte de Llei va enllestir la fase de compareixences d'associacions ciutadanes, organitzacions municipalistes, organitzacions sindicals i representants del món acadèmic per opinar sobre el text.

La majoria dels compareixents van coincidir a valorar positivament la iniciativa legislativa del Govern, com a instrument afavoridor de la participació de la ciutadania, especialment dins l'actual context de crisi econòmica i de desafectació política. Partint d'aquesta premissa prèvia, es van fer aportacions més concretes i valoracions del text des de vessants diferents, d'entre les quals volem destacar les que d'una manera directa van incidir en les esmenes a l'articulat posteriorment presentades pels grups parlamentaris.

Durant les compareixences es va fer una valoració positiva de la iniciativa, però amb certa prudència i algunes discrepàncies respecte del seu eventual encaix constitucional

Pel que fa a les aportacions de les **associacions ciutadanes**, tant Òmnium Cultural com

l'Assemblea Nacional Catalana van fer una valoració positiva de la iniciativa i van ressaltar les possibles utilitats de l'instrument en les aspiracions sobiranistes de la seva institució.¹¹ Les altres associacions, per contra, van ser més crítiques en considerar que el Projecte arribava una mica tard i no explotava totes les possibilitats previstes per l'article 122 EAC. No obstant això, quasi totes les associacions van coincidir a afirmar que creant un instrument de participació que no satisfaci les expectatives de la ciutadania no s'aconsegueix lluitar contra la desafecció, sinó causar més frustració social.¹²

L'anàlisi de la futura Llei feta per les **organitzacions municipalistes** es va centrar en la seva eventual regulació en un altre marc legal, com seria la futura Llei de governs locals, i també en la repercussió de la nova norma a escala local. Tot i que les associacions municipalistes –la Federació de Municipis de Catalunya (FMC), l'Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM) i l'Associació de Municipis per la Independència (AMI)– van valorar positivament el Projecte de Llei en el seu conjunt, també és cert que van mostrar un cert recel quant a l'ús de les dades del padró.¹³ Percep-

¹¹ **Carme Forcadell**, de l'Assemblea Nacional Catalana, no va fer una valoració jurídica del text sinó que va valorar només la seva utilitat. «... des de l'Assemblea Nacional Catalana donem suport a aquesta llei i aprofitem per animar-los que facin una consulta, una primera consulta de la qual es pugui extreure la voluntat del poble de Catalunya d'ésser un estat independent». Al seu torn, **Muriel Casals**, presidenta d'Òmnium Cultural, va valorar positivament la utilitat de les consultes que regula el Projecte de Llei, en els termes següents: «... benvingut aquest pas, però ens sembla que no sortim d'aquestes voltes que malauradament estem donant una i una altra vegada».

¹² Van incidir en aquesta idea les associacions següents: Solidaritat i Justícia, la Federació de Pares i Mares de Catalunya (FAPAC) i la plataforma Som lo que Sembrem, que va ser la comissió promotora de la iniciativa legislativa popular per a la prohibició dels conreus transgènics.

¹³ Concretament, van elogiar el text: **Manuel Bustos**, president de la Federació de Municipis de Catalunya (FMC), va dir textualment: «És evident que la consideració primera és positiva». També ho va fer **Marc Pifarré**, secretari general de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM), qui va valorar positivament el Projecte de Llei en el seu conjunt: «Des de l'ACM fem una valoració positiva al projecte de llei en el seu conjunt i creiem que és necessari...». I el diputat **Josep M. Vila d'Abadal**, president de l'Associació de Municipis per la Independència (AMI), es va mostrar satisfet, però alhora va ser més ambigu amb la valoració del Projecte de Llei: «... entenem que és una llei que està bé que s'apliqui com a Llei de consultes, ..., perquè realment obre la participació a la ciutadania a la presa de decisions directa dels ajuntaments i de la Generalitat, però entenem que està totalment disminuïda purament a una llei per

ció que coincidia amb la mostrada pel Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Catalunya.¹⁴

El representants de les **organitzacions sindicals**, tant de la UGT com de CCOO, van valorar positivament la iniciativa des de la perspectiva de la qualitat democràtica. Van considerar, però, que un cop feta l'eina, cal donar-li més força per afavorir la participació de la major part de la ciutadania, en concret dels joves majors de 16 anys i dels immigrants.

Les aportacions fetes des del **món acadèmic** van ser àmplies i diverses. Tot i una inicial valoració positiva de la gran majoria de ponents, destacant el valor del text en regular un instrument de foment de la participació de la ciutadania i de millora de la qualitat democràtica, alguns d'ells, amb més o menys prudència, van insistir en determinades febleses del Projecte.

Una de les qüestions més reiteradament tractades va girar a l'entorn de la constitucionalitat d'aquest tipus de consulta, atesa la jurisprudència del Tribunal Constitucional expressada en les sentències 119/1995, 103/2008 i 31/2010 esmentades anteriorment. Les posicions doctrinals sobre aquesta qüestió no van ser unànimes.

En primer lloc, hi ha un ampli sector que opina que les mancances del text són instrumentals i que, per tant, es poden superar millorant-lo tècnicament durant la tramitació parlamentària, atès el seu encaix políticoconstitucional. A grans trets, aquest sector va considerar que el text *"s'ajusta tant a la Constitució com al mateix Estatut d'autonomia de Catalunya, així com a la jurisprudència constitucional..."*¹⁵ i

demanar a la gent el que opina d'una qüestió concreta, no? Està clar que si no és vinculant una llei no serveix."

¹⁴ Així, **Maria Petra Saiz**, presidenta del Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Catalunya, es va mostrar indirectament a favor del text, si bé va destacar que requeria alguns retocs: *"per nosaltres, com a secretaris, interventors i tresorers de l'Administració local de Catalunya, pensem que la llei ens dona una nova eina de participació ciutadana..."* *"Només recalcar, com a juristes, que aquesta norma ha d'estar ancorada en els preceptes constitucionals i estatutaris i que s'hauria de reforçar en aquests aspectes jurídics."*

¹⁵ A parer d'**Agustí Cerrillo**, director dels Estudis de Dret de la UOC. També va mostrar la seva satisfacció vers el text, des

que el nus del debat se situaria més en l'àmbit polític, que no pas en el jurídic.

En un segon lloc, un altre sector d'experts considera que, malgrat totes les millores que es puguin introduir durant el treball parlamentari, la futura llei està condemnada a la impugnació davant el Tribunal Constitucional,¹⁶ i

d'una vessant sociològica, **Josep Lluís Martí**, professor de Dret de la UPF, qui va dir que *"és un text no complex, no excessivament complicat"* i **Óscar Rebollo**, professor de sociologia de la UAB.

Altres experts que van valorar favorablement la iniciativa van ser: **Carles Viver**, director de l'IEA i catedràtic de dret constitucional de la UPF, qui va defensar que —malgrat les diferents posicions doctrinals— es poden regular les consultes populars no referendàries, tal com fa el Projecte de Llei, i va plantejar els hipotètics problemes de constitucionalitat, al seu entendre salvables. **Miquel Roca**, va considerar que és un text reeixit formalment per esquivar allò que podria equiparar-lo al referèndum. Al seu parer, el Projecte de Llei no té capacitat de "violentar" el text constitucional: *"No veig cap mena de motiu inconstitucional en la llei, una altra cosa poden ser les discrepàncies polítiques."* **Joaquín Tornos**, catedràtic de Dret Administratiu de la UB, va ser prudent, malgrat creure que el text frega els límits de la constitucionalitat, perquè va valorar que els detalls es podrien millorar durant el pas del text pel Parlament.

Àngel Luis Alonso, professor titular de Dret Constitucional de la Universitat Complutense de Madrid, va analitzar l'encaix políticoconstitucional del text i va considerar-lo d'una constitucionalitat inqüestionable, sobretot perquè la Constitució no defineix el referèndum i cal recórrer a la jurisprudència constitucional.

Pedro L. Yúfera, president del Consell de Col·legis d'Advocats de Catalunya, va fer una valoració tècnica (no política) i va considerar-lo plenament constitucional. Finalment, **Montserrat Guibernau**, professora de Ciència Política al Quen Mary College de la Universitat de Londres, sense entrar en consideracions jurídiques, des de l'òptica de la ciència política, va valorar molt positivament aquest projecte que apropa la ciutadania als polítics, per resoldre dos dels problemes socials actuals: la crisi i la desafectació política. Malgrat que, sobretot, cal evitar que la llei pugui generar expectatives i després produir frustració ciutadana pels seus resultats i la no-implicació dels poders polítics en el que pugui resultar de les consultes.

¹⁶ En aquest sentit més crític, es van manifestar els acadèmics que van assenyalar alguns punts febles del text durant les intervencions. **Josep M. Castellà**, catedràtic de Dret Constitucional de la UB, va fer un judici tècnic i va exposar dubtes sobre el text, en els termes següents: *"un producte que substancialment no té millora"*. D'acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional, va pronosticar que previsiblement no seria acceptat. També va insistir que el text conté molts elements plebiscitaris i que la posició del Parlament és massa secundària. **Víctor Ferreres**, professor titular de Dret Constitucional de la UPF, va exposar que, al seu parer, el text no aconsegueix superar els obstacles constitucionals (art. 149.1.32 CE), sobre el referèndum, ja que no es tracta de consultes diferents. *"Jo crec que aquí fonamentalment tenim un obstacle i aquest projecte de llei pretén superar aquest obstacle, però l'intent és un intent cridat al fracàs absolut. (...) Perquè per molt que intentem establir diferències entre el referèndum i la consulta, que no es qualifica com a referèndum, totes aquestes diferències no privaran de caràcter referendari aquesta consulta, serà diferent del referèndum que coneixem, però ho serà."* **Hèctor López**, professor de Dret Constitucional de la UPF, també va destacar el perill que aquest Projecte de Llei sigui considerat pel Tribunal Constitucional un referèndum, i per tant, es consideri inconstitucional: "A

argumenten que el text no aconsegueix superar els obstacles constitucionals de base per diferenciar-se suficientment del referèndum. Al seu parer, es podria considerar que el Projecte de llei no estaria regulant *de facto* unes consultes de naturalesa diferent al referèndum, malgrat tots els intents que fa per allunyar-se'n.

A l'últim, un tercer sector dels compareixents no es van posicionar obertament sobre la constitucionalitat del Projecte i es va centrar únicament en aspectes puntuals del seu contingut, com podria ser el tractament de les dades de caràcter personal, la promoció efectiva del dret de participació en la societat actual o el paper del Parlament en el procés de consulta.¹⁷

Al marge de la qüestió de la possible impugnació del Projecte per qüestions de constitucionalitat, la majoria dels compareixents també van abordar alguns dels aspectes que s'han de millorar, tant des del vessant tècnic (de la tècnica legislativa) com des del punt de vista jurídic. Així, es va insistir en la necessitat de reforçar el paper del Parlament com a institució cabdal en un sistema representatiu, la d'evitar el possible veto del president d'una iniciativa ciutadana que ha obtingut les signatures necessàries per promoure una consulta o la d'ampliar les persones legitimades a participar, tant per edat com per nacionalitat.

mi em semblen clarament insuficients els criteris que fa servir el Projecte de llei per distingir-se del referèndum." **Manuel Gerpe**, catedràtic de Dret Constitucional de la UAB, va destacar l'ambigüitat del text, i va exposar els seus dubtes sobre la seva constitucionalitat, en no diferenciar-se prou bé del referèndum. **Alex Saiz**, catedràtic de Dret Constitucional de la UPF, creu que el text s'ha de llegir d'acord amb els paràmetres dibuixats pel Tribunal Constitucional i no quedaria espai per a la regulació del referèndum a nivell autonòmic, ni tampoc les consultes populars per votació. En aquest sentit, es va mostrar contrari a un text fet per esquivar qualsevol element identificatiu del referèndum. **Antoni Abat**, professor de Dret Constitucional d'ESADE, es va mostrar totalment d'acord "*amb l'estructura de la llei, amb el procediment que està establert, etc.* Però, ahora, va ressaltar que, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional espanyol "*la frontera que dibuixa la llei entre consulta popular i referèndum és tan prima que és inexistent.*"

¹⁷Per exemple, **Xavier Arbós**, catedràtic de Dret Constitucional de la UdG, que va exposar alguns dubtes sobre la constitucionalitat del Projecte de llei i altres matisos d'àmbit estructural, especialment pel que fa al paper del Parlament en el procés de consulta. També va ser el cas d'Esther Mitjans, directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

Finalment, cal dir que durant les compareixences, i en forma d'*obiter dicta*, alguns dels compareixents van fer referència al dret comparat i va sortir a la llum el cas d'Escòcia,¹⁸ qüestió que no es desplega en aquest treball perquè s'allunya del nostre objecte d'anàlisi.

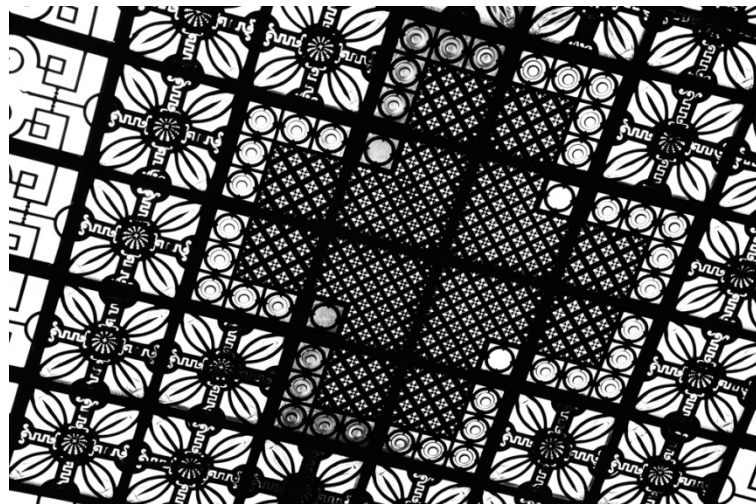


Foto: DGRIP

c) Les esmenes a l'articulat i el treball en Comissió:

El mes de juliol, un cop enllestida la fase de compareixences, i paral·lelament a l'obertura del termini de presentació d'esmenes a l'articulat, es va nomenar la ponència parlamentària encarregada d'elaborar l'informe sobre el text del projecte i les esmenes presentades pels grups.¹⁹ El termini de presentació de les esmenes a l'articulat va finir el 10 de setembre de 2012, amb un resultat final de 217 esmenes a l'articulat presentades.²⁰

A partir d'aquest moment, van començar els treballs d'ordenació i publicació de les esmenes per tal de millorar el text inicial, i

¹⁸ El diputat Pere Aragonés, en la seva intervenció davant la CAI del 16 de juny (DSPC-C 310, de 16.05.2012, pàg. 24) i també la Dra. Montserrat Gibernau, professora de Ciència Política al Queen Mary College de la Universitat de Londres, en la compareixença davant la CAI del 20 de juny (DSCP-C 342, de 20.06.2012). No hi ha referències a Escòcia en les compareixences del 30 de maig (DSPC-C 323, de 30.05.2012).

¹⁹ Nomenament de la ponència per elaborar l'Informe del Projecte de llei de consultes populars no referendàries (BOPC 357, de 23.07.2012).

²⁰ Article 109.1 i concordants del Reglament del Parlament i BOPC 357, de 23.07.2012, pàg. 31. Publicació de les esmenes a l'articulat presentades al Projecte de llei de consultes populars per via no referendària (BOPC 381, de 19.09.2012). El grup de CiU va presentar 61 esmenes a l'articulat; el PSC, 56; ERC, 31; PPC, 31; ICV-EUiA, 24; SI, 9, i finalment C's, 5.

d'elaborar l'informe, el qual, un cop obtingut l'acord majoritari dels membres de la Ponència i publicat en el BOPC, hauria permès a la Comissió elaborar el dictamen que s'hagués elevat a Ple per al seu debat i votació previsiblement abans de finals d'any. Malgrat que el Reglament del Parlament no determina cap termini per al desenvolupament d'aquests treballs, el procés acostuma a durar entre dos i tres mesos. Aquest darrer tram implica un treball informal, a porta tancada, entre els diferents grups parlamentaris i té com a finalitat aconseguir acords transaccionals sobre el projecte legislatiu per incrementar el consens i la qualitat de la norma.

Si no hagués caducat el procediment el 2 d'octubre, les 217 esmenes a l'articulat presentades pels grups haurien permès millorar el text inicial i materialitzar el pluralisme polític

El treball de ponència esdevé, en essència, una instància de negociació política, i havia d'aportar una millora tècnica del text. Aquesta última fase del procediment legislatiu hauria permès integrar les voluntats i agregar els interessos dels diferents grups parlamentaris dins del projecte normatiu abans de l'aprovació pel Ple. Des de la perspectiva del dret parlamentari, hauria estat el moment de materialitzar el pluralisme polític parlamentari. Les 217 esmenes presentades deixaven entreveure l'intens treball de negociació i millora que hauria hagut de superar el text.

Tot i això, una anàlisi detallada de les esmenes presentades ens permet constatar l'estreta relació de les alternatives formulades a través de les esmenes a l'articulat amb les aportacions fetes pels grups en el debat de totalitat i per les entitats i els experts en la fase de compareixences. És aquesta anàlisi la que ens permet de destacar els àmbits comuns de millora suggerits pels grups.

En relació amb l'exposició de motius, els grups parlamentaris entenen que cal evitar fer esment de l'article 23.1 de la CE que la jurisprudència vincula al referèndum i de l'article 29 de l'EAC que pot tenir la mateixa lectura (con-

cretament, ho proposen els grups parlamentaris de CiU i el socialista).

Quant a les formes de participació, el SOC és l'únic grup parlamentari que proposa addicionar un nou títol per incloure altres vies de participació diferents de la consultes mitjançant votació com són els fòrums de participació (incloent-hi les enquestes deliberatives) i els processos participatius institucionals (participació en l'elaboració dels projectes de Llei, els debats públics dirigits a la ciutadania en general, els debats dirigits a col·lectius determinats i la participació en debats públics estatals i europeus).

Pel que fa a l'àmbit competencial de les consultes (articles 1 i 3 del projecte inicial), mentre que part de les esmenes s'adrecen a ampliar-ne l'abast afegint a les competències les funcions o les atribucions reconegudes per l'ordenament jurídic (CiU, ERC, ICV-EUiA i SI), un altre sector és partidari de restringir l'àmbit a les competències pròpies (SOC, PPC i C's).

També són reiterades les referències a les persones legitimades per participar en les consultes. Gairebé hi ha una posició unànime quant a l'ús del Registre de població de Catalunya i quant a l'ampliació de la legitimació als majors de 16 anys (excepte C's que es basa en el cens electoral i no fa cap esmena quant a l'ampliació de la franja d'edat dels participants). Pel que fa als nacionals de tercers estats que poden participar en les consultes, les propostes són diverses, tot i que hi ha una voluntat generalitzada d'ampliar la legitimació dels estrangers, les propostes van des d'una ampliació genèrica (ERC, ICV-EUiA, SOC i SI) fins a la creació d'un Registre de participació de nacionals de tercers estats per a cada consulta, on cal estar inscrit als efectes d'acreditar la residència legal i poder participar en una consulta puntual (CiU). Finalment, cal esmentar que el grup parlamentari popular obre la possibilitat que les consultes es puguin adreçar a un sector de la societat (que en cap cas podria coincidir amb la totalitat del cens electoral).

Quant als efectes de les consultes, malgrat que tots els grups reconeixen que, atesa la seva naturalesa jurídica, no poden ser vinculants, sí que és comunament reconeguda la necessitat que els poders públics convocants mostrin el seu capteniment respecte dels resultats de la consulta.²¹



Foto: DGRIP/Greg Goodwin

Pel que fa als promotors de les consultes d'iniciativa institucional, es proposa ampliar la legitimació al Parlament, a proposta d'una cinquena part o dos grups parlamentaris, i a un 10% dels municipis, que han de representar com a mínim 500.000 habitants (ERC, ICV-EUiA i SOC)²².

Amb relació al sistema de garanties, també es reiteren les propostes pel tal de fer intervenir el Parlament tant en la designació dels membres de la comissió de seguiment (ERC, ICV-EUiA) com en els de la comissió de control (CiU, SOC, ERC i ICV-EUiA).

En l'àmbit de les consultes d'iniciativa ciutadana, també són diverses les esmenes a l'articulat que proposen millorar-ne la regulació prevista. Majoritàriament, els grups coincideixen en la necessitat d'evitar el veto del president quan la iniciativa ha superat el trà-

mit de validació de les signatures mínimes requerides (CiU, SOC, ERC, ICV-EUiA i C's). Quant al nombre de signatures necessàries, s'obre un ampli ventall de possibilitats que abracen des de les que preveuen un nombre molt baix de signatures (el 2% de la població i un mínim de 5.000, per a municipis de més de 100.000 habitants, com és el cas d'ICV-EUiA) fins als que són molt exigents (el 12% de les persones inscrites en el Registre de la població de Catalunya majors de 16 anys, a proposta del grup de CiU)²³.

Finalment, volem fer esment que només un grup (CiU) ha demanat d'addicionar un nou paràgraf per excloure de la iniciativa ciutadana unes matèries determinades, com ara aquelles que l'Estatut reserva a la iniciativa legislativa exclusiva dels diputats, els grups parlamentaris o el Govern; les referides a la planificació general de l'activitat econòmica de la Generalitat, o amb un cost per als pressupostos públics, i totes les matèries que l'EAC considera de desenvolupament bàsic."²⁴

Cal recordar, però, que la dissolució del Parlament ha impedit d'abordar el treball més laboriós de la Comissió parlamentària per incorporar les sinergies de tots els grups. No obstant això, es pot preveure que tot aquest treball estarà a la base de la nova tramitació parlamentària, si es dóna l'avinencesa que el Govern i el Parlament de la propera legislatura decideixen regular aquesta matèria de nou.

²¹ Esmenes als articles 6 i 16 presentades pel SOC, ERC, ICV-EUiA, PPC i CiU, tot i que aquests dos darrers grups no especifiquen que cal fer-ho davant el Ple del Parlament, cosa que sí que fan els altres.

²² ICV-EUiA fins i tot amplia la possibilitat de convocatòria en l'àmbit local tant a escala supramunicipal com a inframunicipal (esmena núm. 3 d'addició d'un nou apartat 2 a l'article 4 i esmena número 18, d'addició a l'article 20).

²³ Cal fer notar que l'article 222.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, preveu que la reforma estatutària es pot proposar a iniciativa ciutadana i requereix "300.000 signatures acreditades dels ciutadans de Catalunya amb dret de vot", la qual cosa suposa, aproximadament, un 6% de l'actual cens electoral.

²⁴ Cal recordar que el text del projecte no feia cap previsió de matèries excloses per promoure una iniciativa ciutadana. Actualment, la Llei 1/2006 de la iniciativa legislativa popular (ILP) – com també ho feia la Llei 2/1995 (antiga llei de la ILP) – sí que exclou determinats àmbits. L'Estatut d'autonomia, en l'art. 62.2 preveu que són matèria de desplegament bàsic de l'Estatut les següents: l'ordenació territorial, la llengua pròpia i les llengües oficials, els drets i deures dels ciutadans, el règim electoral, l'estatut personal del president, el Govern, el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el règim de la Val d'Aran.

5. Els possibles escenaris que obre la X legislatura

En el context descrit fins aquí, i atesa l'actual conjuntura política, el que sembla més probable és que els treballs per regular les consultes populars no referendàries es traslladin a la nova legislatura. Això implica que es pugui reprendre la feina feta fins ara, però amb dos escenaris possibles.

El primer escenari passa per recuperar aquest projecte a l'inici de la nova legislatura i tornar-lo a presentar. Als efectes pràctics, això implica que el nou Govern constituït ha de recuperar íntegrament i sense introduir cap modificació l'expedient d'aquest Projecte de Llei i tornar-lo a presentar novament al Parlament. Només caldria incorporar un informe del secretari general del departament promotor del projecte de Llei i un dels serveis jurídics de la Generalitat²⁵. Un cop arribat el projecte al Parlament, hauria de tornar a passar per tots els tràmits, però molt possiblement ho faria amb molta més rapidesa, aprofitant el treball fet en els darrers mesos de la novena legislatura.

A l'inici de la propera legislatura, el nou Govern podria recuperar l'antic Projecte de Llei sobre consultes i tornar-lo a presentar davant la cambra

En aquest sentit, cal recordar que, des de 2008, la Llei de la presidència de la Generalitat i del Govern preveu la possibilitat de recuperar l'expedient de projectes de Llei que han caducat i tornar-los a presentar novament al Parlament per iniciar els tràmits parlamentaris. L'interès d'activar aquesta opció és que evita tornar a endegar els treballs en el si del Govern: aprovació de la memòria prèvia per part del Govern sobre la necessitat de regular aquesta matèria, la potestativa obertura d'un tràmit d'informació pública de l'avantprojecte de Llei, l'emissió d'un dictamen per part del Consell de Govern Locals, la consulta inter-

departamental o l'emissió d'informes diversos amb caràcter preceptiu.²⁶

Aquesta primera possibilitat, per tant, permetria el nou Govern dotar-se d'una Llei de consultes populars a curt termini, sempre que els treballs parlamentaris ho permetessin.

El segon escenari possible consistiria a iniciar els treballs de nou amb la perspectiva d'aprovar la Llei a mig termini, és a dir, cap a la meitat de la X legislatura. Aquesta opció implicaria redactar un nou Projecte de Llei de consultes –la qual cosa obre la possibilitat de tenir en compte els treballs de la legislatura anterior i valorar l'oportunitat de mantenir la redacció donada o allunyar-se'n. Aquesta opció, però, sí que obligaria a fer de nou tots els tràmits interns en l'esfera governamental per elaborar l'avantprojecte de Llei i, per tant, implicarien allargar la tramitació.

Una segona opció, per a la propera legislatura, seria que el nou Govern presentés un nou Projecte de Llei, aprofitant o no la feina feta fins ara

Finalment, cal dir que encara tindria entrada un eventual tercer escenari, tot i que no sembla gaire aconsellable des del punt de vista jurídic, que consistiria a aprovar la nova norma mitjançant un decret Llei, al·legant raons “de necessitat extraordinària i urgent”.²⁷ Una opció, però, que no es pot utilitzar per a matèries que regulin essencialment o desenvolupin directament els drets reconeguts per l'Estatut, argument que fàcilment es podria esgrimir amb aquesta matèria que afecta el dret de participació previst en l'article 29 del text estatutari. El que es tracta de determinar, doncs, és si s'està fent una “regulació essencial” o un “desenvolupament directe” del dret de participació (art. 29 de l'Estatut), o si només s'està regulant el règim jurídic de l'instrument que ha de permetre exercir el dret (art. 122 de

²⁵ Art. 36.7 de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

²⁶ Art. 36 de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

²⁷ D'acord amb l'art. 64 de l'Estatut d'autonomia. Segons la jurisprudència constitucional (STC 6/1983), el Govern està legitimat per dictar un Decret Llei quan es donin situacions concretes que requereixin una acció normativa immediata en un termini de temps més breu que el que es dona en el procediment legislatiu per aprovar una Llei.

l'Estatut). Aquí s'obre una escletxa important, perquè la prohibició d'intervenció del Govern per dictar decrets lleis no impedeix que es puguin regular aspectes que esmentin tangencialment un dret.

6. Conclusió

El darrer debat de política general²⁸ es va centrar en la necessitat de consultar a la ciutadania sobre el futur nacional del país. La Resolució 742/IX, aprovada pel Parlament,²⁹ reconeix el gran èxit de la manifestació de l'11 de setembre i proclama que Catalunya ha d'iniciar una nova etapa basada en el dret a decidir lliurement i democràticament el futur col·lectiu del país.

La Resolució 742/IX del Parlament demana de promoure una consulta sobre el futur de Catalunya, prioritàriament dins la pròxima legislatura. Un compromís que el nou Govern podria assumir, però al qual no està políticament vinculat

La cambra expressa en aquesta Resolució la necessitat que Catalunya faci el seu propi camí i insta el Govern, les forces polítiques i els agents socials i econòmics a impulsar el màxim consens per dur a terme aquest procés democràtic i elaborar el full de ruta conseqüent. En aquest marc, es constata la necessitat de fer una consulta sobre el futur de Catalunya, prioritàriament dins la pròxima legislatura.

Si bé és cert que aquesta Resolució introdueix elements d'impuls importants per a l'actuació governamental, i li demana de promoure una consulta, cal tenir en compte, però, que

aquestes directrius han expirat formalment amb el finiment de la legislatura i que, per tant, no comprometen ni jurídicament, ni políticament el nou Govern, tot i la força institucional que desprenen les declaracions del Parlament.



Foto: DGRIP/Greg Goodwin

Després de les eleccions, les noves majories i la nova correlació de forces resultants podran, si així ho desitgen, assumir aquest compromís. Caldrà, doncs, esperar a l'inici de la X legislatura per poder aprofundir sobre el tema i conèixer quina és la voluntat de la nova majoria de l'arc parlamentari.

Ara bé, si l'opció del nou Govern és la de seguir les premisses de la Resolució 742/IX haurà de plantejar-se quina és la via més òptima per fer-ho: si convocant un referèndum, per a la qual cosa disposem d'una Llei catalana vigent i aplicable, tot i que ha estat impugnada davant del TC i resta pendent de sentència,³⁰ o fer la consulta pel procediment que preveia regular el Projecte de Llei que ha decaigut, per a la qual cosa caldrà aprovar la nova norma emprant qualsevol de les possibilitats esmentades en l'apartat anterior.

²⁸ Discurs del president de la Generalitat, Artur Mas, en el debat sobre l'orientació de política general del Govern (tram. 255-00006/09) (DSPC sèrie P- núm. 39, de 25.9.2012).

²⁹ La Resolució 742/IX del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern (núm. tram. 255-00006/09), (BOPC 390, de 2.10.2012, pàg. 3) en l'apartat III.1 reconeix que és imprescindible treballar per dotar Catalunya d'un instrument perquè els ciutadans puguin ser consultats sobre el futur del país. D'acord amb la Resolució, aquest instrument s'ha de construir des de la pròpia legalitat i legitimitat del Parlament de Catalunya. Alhora, cal defensar la vigència i aplicabilitat de la Llei 4/2010, de consultes populars per via de referèndum, i continuar els treballs per regular les consultes populars no referendàries, ambdues com a instruments perquè els ciutadans puguin expressar l'ur voluntat.

³⁰ Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum.

El Projecte de Llei de consultes populars no referendàries: contingut i perspectives

Cristina Botella

*Cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris
del Departament de Governació i Relacions Institucionals*

Roser Serra

*Cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals
del Departament de Governació i Relacions Institucionals*

La finalització anticipada de la IX legislatura ha comportat la caducitat de la majoria de tramitacions parlamentàries, i també del Projecte de Llei de consultes populars no referendàries, l'aprovació del qual es preveia per a finals de 2012.

L'article comenta el contingut substantiu d'aquest projecte legislatiu, que ha estat un dels projectes destacats empresos pel Govern com a resposta a les previsions del Pla de Govern 2011-2014 i a diverses iniciatives d'impuls de l'acció de govern aprovades pel Parlament a l'inici del mandat. A més, l'article analitza els treballs parlamentaris que s'han desplegat des que el text va entrar al Parlament (a finals de 2011) i fins al setembre de 2012, per desvetllar possibles aportacions i millores respecte del projecte inicial. S'analitzen, concretament, els comentaris dels grups durant el debat de totalitat, les aportacions i propostes del tràmit de compareixences, i les propostes dels grups parlamentaris a través de les esmenes a l'articulat.

Com a escenari més probable, les autores pronostiquen que els treballs per regular les consultes populars no referendàries es traslladaran a la nova legislatura, amb la represa de la feina feta; i que es podrien seguir dues vies d'actuació diferents: un treball més àgil, si el nou Govern decideix tornar a presentar el mateix text, o un treball més laboriós, si decideix elaborar un text nou abans de presentar-lo al Parlament.

El treball conclou recordant que la Resolució 742/IX del Parlament, aprovada després del darrer debat de política general, demana que es promogui una consulta sobre el futur de Catalunya prioritàriament dins la pròxima legislatura. Un compromís que el nou Govern podria assumir, atesa la força institucional que té aquest tipus de declaració, però al qual no està políticament vinculat, en tractar-se de directrius que han expirat formalment amb el finiment de la legislatura.

Eth Projècte de lei de consultes populars non de referendum: contengut e perspectives

Cristina Botella

*Cap der Airau d'Ahèrs Parlamentaris
deth Departament de Governacion e Relacions Institucionaus*

Roser Serra

*Cap der Airau d'Ahèrs Parlamentaris Interdepartamentaus
deth Departament de Governacion e Relacions Institucionaus*

Era finalizacion anticipada dera IX legislatura qu'a comportat era caducitat dera majoritat de tramitacions parlamentàries, e tanben deth Projècte de lei de consultes populars non de referendum, que se ne preveïa era aprobacion a fins de 2012.

Er article que comentè eth contengut substantiu d'aguest projècte legislatiu, qu'ei estat un des projèctes soslinhadi que lancèc eth Govèrn en responsa as previsions deth Plan de Govèrn 2011-2014 e a diuèrses iniciatiues d'impuls dera accion de govèrn aprovades peth Parlament a començament deth mandat. Ath delà, er article qu'analize es trabalhs parlamentaris que se son desplegadi dempús qu'eth tèxte e dintrèsse en Parlament (a fins de 2011) e en quia seteme de 2012, entà desvelhar possibles aportacions e melhoraments en çò que tanh ath projècte iniciau. Que s'analizen, concrètaments, es comentaris des grops pendent eth debat de totalitat, es aportacions e es prepauses deth tramit de comparacions, e es prepauses des grops parlamentaris a traucèr des esmendaments ar articulat.

Coma scenari mès probable, es autores que pronostiquen qu'es trabalhs entà regular es consultes populars non de referendum e se portaràn ara nua legislatura, damb era reprenuda deth trabalh hèt; e que se poderien seguir dues vies d'accion diferents: un trabalh mès agil, s'eth nau Govèrn decidís tornar a presentar eth madeish tèxte, o un trabalh mès laboriós, se decidís elaborar un tèxte nau abans de presentar-lo ath Parlament.

Eth trabalh que concludís en tot arrebrembar qu'era Resolucion 742/IX deth Parlament, aprovada en darrèr debat de politica generau, e demane que se promòigue ua consulta sus eth futur de Catalonha prioritàriaments laguens era pròplèu legislatura. Un engatjament qu'eth nau Govèrn e poderie assumir, vista era fòrça institucionau qu'aqueh tipe de declaracion e a, mès ath que non i é politicaments restacat, pr'amor que s'agís de directritzes formauments expirades damb eth finiment dera legislatura.

El Proyecto de ley de consultas populares no refrendarias: contenido y perspectivas

Cristina Botella

*Jefa del Área de Asuntos Parlamentarios
del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales*

Roser Serra

*Jefa del Área de Asuntos Parlamentarios Interdepartamentales
del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales*

La finalización anticipada de la IX legislatura ha comportado la caducidad de la mayoría de tramitaciones parlamentarias, y también del Proyecto de ley de consultas populares no refrendarias, la aprobación del cual se preveía para finales de 2012.

El artículo comenta el contenido sustantivo de este proyecto legislativo, que ha sido uno de los proyectos destacados iniciados por el Gobierno como respuesta a las previsiones del Plan de Gobierno 2011-2014 y a diversas iniciativas de impulso de la acción de gobierno aprobadas por el Parlamento al inicio del mandato. Además, el artículo analiza los trabajos parlamentarios que se han desplegado desde que el texto entró en el Parlamento (a finales de 2011) y hasta septiembre de 2012, para suscitar posibles aportaciones y mejoras respecto del proyecto inicial. Se analizan, concretamente, los comentarios de los grupos durante el debate de totalidad, las aportaciones y propuestas del trámite de comparecencias, y las propuestas de los grupos parlamentarios a través de las enmiendas al articulado.

Como escenario más probable, las autoras pronostican que los trabajos para regular las consultas populares no refrendarias se trasladarán a la nueva legislatura, con la reanudación del trabajo hecho; y que se podrían seguir dos vías de actuación diferentes: un trabajo más ágil, si el nuevo Gobierno decide volver a presentar el mismo texto, o un trabajo más laborioso, si decide elaborar un texto nuevo antes de presentarlo al Parlamento.

El trabajo concluye recordando que la Resolución 742/IX del Parlamento, aprobada después del último debate de política general, pide que se promueva una consulta sobre el futuro de Cataluña prioritariamente dentro de la próxima legislatura. Un compromiso que el nuevo Gobierno podría asumir, vista la fuerza institucional que tiene este tipo de declaración, pero al cual no está políticamente vinculado, por tratarse de directrices que han expirado formalmente con la finalización de la legislatura.

The Bill of popular non-referendum consultations: contents and possible evolution

Cristina Botella

Head of the Area of Parliamentary Affair of the Ministry of Government and Institutional Relations

Roser Serra

Head of the Area of Interdepartmental Parliamentary Affairs of the Ministry of Government and Institutional Relations

The early completion of the ninth term has brought about the expiry of most parliamentary procedures, including the Bill of popular non-referendum consultations, whose approval was expected by the end of 2012.

The paper discusses the substantive content of the bill, which has been one of the leading projects undertaken by the Government in response to the provisions in the Government Agenda 2011-2014 as well as to a number of initiatives to promote government action passed by the Parliament at the beginning of the term. The paper also tackles parliamentary works since the bill was submitted to Parliament (late 2011) and up to September 2012, with a view to uncover all possible contributions and improvements. The focus is on contributions of parliamentary groups during discussion, contributions and proposals deriving from hearings and other contributions of parliamentary groups through amendments to articles.

As the most likely scenario, authors foresee that the work to regulate non-referendum consultations will be postponed to the coming term, with the resumption of the works so far and two alternative follow-up possibilities: a prompt resolution if the new government decides to resubmit the same text, or a more challenging one if a new bill must be agreed upon before submitting it to Parliament.

The paper concludes by recalling that Parliament Resolution 742/IX, passed after the last general policy debate, requested that a consultation on the future of Catalonia be included in the agenda for next term. The new government emerging from the elections may materialize such indication, given the institutional impetus of Parliament resolutions, even though it is not politically binding, as it belongs with political guidelines formally expired with completion of the term.

Le Projet de loi sur les consultations populaires par voie non référendaire : contenu et perspectives

Cristina Botella

*Responsable de la section des affaires parlementaires
du Ministère de la gouvernance et des relations institutionnelles*

Roser Serra

*Responsable de la section des affaires parlementaires interdépartementales
du Ministère de la gouvernance et des relations institutionnelles*

Avec la fin anticipée de la IXe législature, la plupart des initiatives et des démarches parlementaires ont avorté, de même que le Projet de loi sur les consultations populaires par voie non référendaire dont l'approbation était prévue pour la fin de 2012.

L'article se penche sur le contenu substantiel de ce projet législatif, qui s'est avéré être l'un des projets phares mis en place par le Gouvernement pour répondre aux prévisions du Plan d'action 2011-2014 du Gouvernement et à diverses initiatives visant la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental, approuvées par le Parlement au début du mandat. L'article analyse en outre les travaux parlementaires qui ont été menés à terme depuis l'entrée en vigueur du texte au Parlement (à la fin de 2011) et jusqu'à septembre 2012, afin de mettre en lumière les contributions et les améliorations susceptibles d'être apportées au projet initial. Cette analyse s'articule concrètement autour des commentaires émis par les groupes parlementaires tout au long du débat sur la totalité du texte, ainsi que des contributions et des propositions de la citation à comparaître, et des propositions des groupes parlementaires à travers les modifications apportées à l'ensemble des articles.

Selon les auteurs, il est fort probable que les tâches visant à réguler les consultations populaires par voie non référendaire seront reportées à la nouvelle législature, qui reprendra le travail réalisé ; et que deux voies d'action différentes pourraient être suivies : la voie facile, dans le cas où le nouveau Gouvernement déciderait de présenter de nouveau le même texte, ou la voie laborieuse, dans le cas où il déciderait d'élaborer un nouveau texte avant de le présenter au Parlement.

En guise de conclusion, l'article signale que la Résolution 742/IX du Parlement, approuvée à la suite du dernier débat de politique générale, requiert la mise en place prioritaire d'une consultation sur l'avenir de la Catalogne au cours de la prochaine législature ; un engagement que le nouveau Gouvernement pourrait assumer, compte tenu de la force institutionnelle de ce type de déclaration, mais auquel il n'est politiquement pas contraint, s'agissant de directives qui ne sont plus formellement en vigueur depuis la fin de la législature.

[Índex](#)