

La Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, i les consultes referendàries d'àmbit de Catalunya: règim jurídic i possible aplicació

Gerard Martín Alonso

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

És llicenciat en dret i màster en Dret de Catalunya. Forma part del cos d'advocats de la Generalitat de Catalunya (en excedència) i, actualment, és cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic de l'Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya.



També és professor associat de Dret Constitucional de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona i autor de diversos treballs relacionats amb la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes.

1. Regulació de la Llei 4/2010, del 17 de març: resum dels aspectes essencials (i alguna crítica)
2. La plena aplicabilitat de la Llei 4/2010, del 17 de març, a l'espera de la resolució del procés constitucional
3. Consultes d'àmbit de Catalunya: el requisit que la qüestió plantejada es circumscriu a les competències de la Generalitat
4. L'autorització per a la celebració de la consulta que correspon atorgar a l'Estat i el seu caràcter discrecional: algunes reflexions

1. Regulació de la Llei 4/2010, del 17 de març: resum dels aspectes essencials (i alguna crítica)

En la vuitena legislatura, el Parlament de Catalunya va aprovar una disposició de notable rellevància: la Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, norma que desenvolupa parcialment la competència exclusiva en matèria de consultes populars que l'article 122 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya atribueix a la Generalitat de Catalunya¹.

¹ L'article 122 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya atribueix a la Generalitat de Catalunya, en els termes següents, la competència sobre consultes populars: "Correspon a la Generalitat la competència exclusiva per

La Llei esmentada regula les consultes populars per via de referèndum, tant en l'àmbit de Catalunya com en el municipal, tot definint-les com un instrument de participació directa per a determinar la voluntat del cos electoral² sobre qüestions polítiques de transcendència

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".

² La Llei atorga el dret de participació en les consultes a les persones que tenen dret de vot en les eleccions al Parlament de Catalunya o en les eleccions municipals, segons l'àmbit de la consulta (article 4).

especial, amb les garanties pròpies del procediment electoral (article 3).

En el present estudi, analitzarem els aspectes essencials de la primera de les modalitats indicades: les consultes populars per via de referèndum d'àmbit de Catalunya. Començant pel seu objecte, es pot observar que la Llei el delimita des d'un doble vessant: ha de tractar-se de qüestions polítiques de transcendència especial per a la ciutadania i, a més, aquestes qüestions, s'han d'inserir en l'àmbit de les competències de la Generalitat (article 10)³. Sobre aquest darrer punt, hi tornarem més endavant, per analitzar-lo en profunditat.

La iniciativa per impulsar aquest tipus de consulta pot ser institucional o popular (article 11). La iniciativa institucional s'atribueix a tres subjectes: el Govern —a proposta del president—, el Parlament —a proposta d'1/5 part dels diputats o de 2 grups parlamentaris— i els municipis —un 10% dels municipis que han de representar, com a mínim, 500.000 habitants (article 15). Per tant, els subjectes legítims en aquest vessant institucional s'insereixen en l'àmbit del poder executiu, el poder legislatiu i l'Administració local.

La iniciativa institucional per impulsar una consulta pot provenir de tres bandes: del Govern, del Parlament o dels municipis, mentre que la iniciativa popular requereix, com a mínim, l'aval del 3% de la població

Per la seva banda, la iniciativa popular requereix, pel cap baix, l'aval del 3% de la població (article 21). Un aspecte rellevant de la regulació d'aquest tipus d'iniciativa és la legitimació per promoure-la, ja que és més àmplia que no pas la prevista per participar-hi. En efecte, es reconeix legitimació per signar la iniciativa popular a les persones majors de divuit anys inscrites en el padró d'un municipi català i que compleixin *un* dels requisits següents: tenir la

condició política de català, ser ciutadans dels estats membres de la Unió Europea o d'altres estats que tinguin reconegut el dret de sufragi actiu i passiu en les eleccions municipals, i, finalment, residir legalment a l'Estat espanyol (article 5.1). Com palesa el redactat del precepte transcrit, aquests requisits no s'han de donar de manera cumulativa, sinó que n'hi ha prou que en concorri qualsevol perquè neixi la legitimació.

La proposta de consulta popular ha d'anar acompanyada, amb independència del tipus d'iniciativa a què respongui, de la documentació següent: el text de la pregunta, que ha d'estar formulada de manera clara, succinta i inequívoca⁴, i la memòria explicativa de les raons que fan convenient la consulta popular i el seu àmbit competencial (article 7).

Podríem dir que cadascun d'aquests documents respon a finalitats diferents: així, la regulació de la formulació de la pregunta persegueix que la realització de la consulta popular assoleixi, eficaçment, els objectius de conèixer quina és la voluntat popular sobre una determinada qüestió. Cal pensar que difícilment podria conèixer-se aquesta voluntat si la pregunta es prestés a confusió o fos equívoca.

La memòria, per la seva banda, permet conèixer les raons que fonamenten la iniciativa de consulta popular i pot constituir un element molt valuós per a l'exercici de les funcions atribuïdes als diferents subjectes que intervenen, o poden intervenir, en tot el procés de tramitació i autorització de les consultes.

Els tràmits que ha de seguir una consulta per via de referèndum d'àmbit de Catalunya són els mateixos, sense que el tipus d'iniciativa en què tingui el seu origen introdueixi elements diferenciadors. En destacarem cinc: la possible intervenció del Consell de Garanties Estatutàries, la intervenció de la Mesa del Parlament de Catalunya, l'aprovació de la consulta pel

³ La Llei estableix, amb caràcter general, dues limitacions per a l'objecte de les consultes: no pot anar en contra de les facultats que la Constitució i l'Estatut reconeixen a les institucions de la Generalitat i als ens locals, ni pot afectar un projecte de llei o una proposició de llei que s'estigui tramitant al Parlament (article 6).

⁴ La Llei també determina que, amb l'objectiu d'obtenir un resultat clar de la consulta, el text ha de demanar als votants que escullin entre diferents opcions o entre el sí i el no (article 7.a).

Parlament, l'autorització de l'Estat i la convocatòria pel Govern.

En primer lloc, la Llei preveu la possibilitat de sol·licitar dictamen, al Consell de Garanties Estatutàries, sobre l'adequació constitucional i estatutària de la proposta, sol·licitud que pot ser formulada pel Govern en el cas de les iniciatives de consulta que impulsi ell mateix (article 16.2) o per 1/10 part dels diputats o 2 grups parlamentaris del Parlament de Catalunya, en qualsevol modalitat d'iniciativa de consulta (articles 16.5, 17.2, 19.3 i 24.4).



Foto: DGRIP

Recordem, en aquest sentit, que el mateix Estatut d'autonomia estableix que es poden ampliar per llei les funcions dictaminadores del Consell de Garanties Estatutàries, sense atribuir-los caràcter vinculant (article 77.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya). D'acord amb això, el dictamen que, si s'escau, pugui emetre el Consell —que tindrà un caràcter estrictament jurídic, sense incloure criteris d'oportunitat— no vincularà cap dels subjectes intervinents en el procés, si bé la notable rellevància d'aquest òrgan estatutari i el reconegut prestigi i coneixements dels seus membres apunten a la necessitat que l'opinió que pugui formular sigui especialment presa en consideració.⁵

⁵ En relació amb el efectes del dictamen que pogués emetre el Consell de Garanties Estatutàries, el projecte de la futura Llei 4/2010, del 17 de març, presentat al Parlament, exigia una majoria de 2/3 parts dels diputats del Parlament per aprovar una proposta de consulta popular, quan el Consell de Garanties Estatutàries hagués dictaminat que aquella no s'adequava al marc

En segon lloc, correspon a la Mesa admetre a tràmit la proposta, amb la verificació prèvia del compliment dels requisits establerts per la mateixa Llei (articles 16.4, 17.1, 19.2 i 24.2), tant els aplicables amb caràcter general —com ara la prohibició que la consulta afecti un projecte de llei o una proposició de llei que s'estigui tramitant al Parlament (article 6.2), o l'obligació que la pregunta estigui formulada de manera clara, succinta i inequívoca (article 7.a)—, com els específicament aplicables en funció de la modalitat d'iniciativa de què es tracti. Cal entendre que aquestes funcions de la Mesa es limiten a constituir un control d'estricta legalitat (comprovació de la documentació que ha d'acompanyar la iniciativa i verificació del compliment dels requisits exigits per la Llei), sense entrar en qüestions d'oportunitat, com ara les raons, explicitades en la memòria, que fan convenient la consulta popular. No és aquesta, però, l'opinió del Consell de Garanties Estatutàries, que en el seu Dictamen 15/2010, de 6 de juliol, sobre la proposta de consulta popular per via de referèndum sobre la independència de la nació catalana, va sostenir que la Mesa també fa una anàlisi d'oportunitat política⁶.

En tercer lloc, les consultes sempre han de ser debatudes i sotmeses a votació del Parlament, en una sessió plenària convocada amb aquesta finalitat, i és necessari el vot favorable de la majoria absoluta dels diputats per aprovar-les (articles 18, 20 i 29). El fet que entre la decisió

constitucional i estatutari. El Consell de Garanties Estatutàries, en el Dictamen 3/2010, d'1 de març, va declarar que aquesta regulació obligava el Parlament a assolir una majoria excepcionalment qualificada per mantenir la seva voluntat de realitzar el referèndum, la qual cosa suposava establir un element vinculant per a aquell, en contra de la prohibició de l'article 77.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. És per això que es va suprimir, en el redactat definitiu de la Llei, l'exigència de l'esmentada majoria qualificada.

⁶ El Dictamen 15/2010, de 6 de juliol, remarca que la Mesa comprova el compliment de l'article 7.b de la Llei 4/2010, que distingeix, en relació amb la memòria justificativa, les raons que fan convenient la consulta i el seu àmbit competencial, com també analitza el compliment de l'article 10, 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 es projecta la consulta.

de la Mesa d'admetre a tràmit la proposta de consulta i la convocatòria de la sessió del Parlament per votar-la, només hi hagi dos tràmits —la publicació en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* i la possible sol·licitud de dictamen del Consell de Garanties Estatutàries— palesa que el paper del Parlament es limita —deixant de banda les funcions atribuïdes a la Mesa—, a acceptar o rebutjar la iniciativa de consulta, sense que pugui esmenar o modificar-ne el contingut⁷.

Un cop admesa a tràmit la iniciativa de consulta, el paper del Parlament es circumscriu a acceptar-la o rebutjar-la, sense possibilitat d'esmenar o modificar-ne el contingut

En quart lloc, un cop que el Parlament ha aprovat la proposta de consulta popular, el president de la Generalitat trameta la sol·licitud d'autorització al Govern de l'Estat (article 13)⁸. Respecte d'aquesta previsió, cal assenyalar que, si bé hom es podria plantejar si no podria correspondre al president del Parlament de Catalunya, com a institució que aprova la proposta de consulta, la funció de trametre al Govern de l'Estat la sol·licitud d'autorització, el cert és que el fet que el president de la Generalitat tingui atribuïda la més alta representació de la Generalitat (article 67.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya) justifica que se li atribueixi l'esmentada funció⁹.

⁷ No sembla que ni tan sols una reforma del Reglament del Parlament de Catalunya pogués arribar a establir un procediment que permetés esmenar la iniciativa presentada, ja que això suposaria modificar substancialment la regulació de la Llei.

⁸ El Consell de Garanties Estatutàries, en el seu Dictamen 3/2010, d'1 de març, va afirmar que no hi havia obstacles perquè el Govern de l'Estat fos interlocutor i destinatari de la tramesa de la sol·licitud d'autorització, si bé entenia que calia suprimir la referència que assenyalava que la tramesa es feia, "per tal que, si escau, l'autoritzi" (article 14 del Projecte de Llei), perquè la Llei catalana no hauria de manifestar quin òrgan de l'Estat és l'encarregat d'aprovar l'autorització. Finalment, en el redactat final de la Llei es va suprimir l'esmentada referència.

⁹ Sí que, potser, semblaria més raonable que la tramesa de la sol·licitud d'autorització s'adrecés, per part del president de la Generalitat, al president del Govern espanyol, com a òrgan unipersonal que dirigeix l'acció del Govern.

Un cop concedida l'autorització de l'Estat¹⁰, correspon al Govern convocar la consulta popular (article 43.2), amb independència del subjecte que l'hagi promoguda. La Llei regula detalladament el procediment per a la celebració de la consulta (articles del 43 al 55).

Passem a analitzar, tot seguit, com regula la Llei el règim jurídic aplicable al resultat de les consultes. La Llei és, en aquest sentit, clara en establir que les consultes populars per via de referèndum d'àmbit de Catalunya són consultives (article 12.1). Això implica, lògicament, que la voluntat popular manifestada en la realització de la consulta no vincula jurídicament els poders públics. En conseqüència, tan legítim seria que, si aquesta voluntat s'hagués pronunciat en el sentit de reclamar que es dugués a terme una determinada actuació pública, els poders públics competents per implementar-la no la duguessin a terme, com el supòsit contrari, és a dir, el rebuig popular a impulsar una determinada actuació pública no impediria que aquesta fos efectivament promoguda per les institucions competents. No obstant això, es pot albirar que, *a priori*, el resultat de la consulta, tot i no ser jurídicament vinculant, tindria una força política d'una extraordinària rellevància que fa presumir que els poders públics es veurien fortament compel·lits a seguir la voluntat que haguessin expressat els resultats de la consulta¹¹.

Tot i que les consultes populars per via de referèndum són consultives, es pot presumir que el seu resultat tindria una gran força política

On sí que es produeix una determinada *vinculatorietat* dels resultats de la consulta és en el

¹⁰ El Projecte de Llei presentat al Parlament feia referència a l'autorització concedida "*pel Govern de l'Estat*" (article 45.2). El Dictamen 3/2010, d'1 de març, del Consell de Garanties Estatutàries, va considerar que la determinació de quin òrgan havia de resoldre l'autorització corresponia al legislador estatal. D'acord amb això, la referència al "*Govern de l'Estat*" va ser substituïda per "*l'Estat*", en el redactat del precepte.

¹¹ Certament, aquest *efecte polític* dels resultats de la consulta es veuria enfortit en cas que la manifestació de la voluntat popular s'hagués decantat clarament en un sentit o en un altre.

cas que la qüestió plantejada hagi estat rebutjada; en aquest supòsit, la *vinculatorietat* actua sobre la facultat d'iniciativa, ja que no es podria tornar a formular una altra consulta sobre la mateixa qüestió en el termini de quatre anys des de la data de la seva celebració (article 9.3). Cal entendre, per tant, *a sensu contrari*, que en cas que la qüestió hagués estat acceptada, sí que en seria possible el plantejament d'una nova iniciativa, pel mateix subjecte o per un altre.

permeti que el Parlament pugui expressar el seu capteniment sobre el resultat de la consulta. El Parlament només comptarà, per tant, amb els instruments previstos, amb caràcter general, en el Reglament del Parlament de Catalunya, com ara l'adopció d'una resolució o la formulació d'una declaració institucional.

Per tant, aparenta ser més rellevant el paper del Parlament en la fase d'iniciativa de la consulta que no pas en la valoració dels seus re-



En qualsevol cas, és oportú analitzar com es regula el posicionament que poden adoptar els poders públics respecte del resultat de la consulta. En aquest sentit, la Llei determina que el Govern ha de comparèixer davant el Ple del Parlament i fixar la seva posició sobre el resultat de la consulta popular en el termini de tres mesos des de l'endemà de la celebració de la consulta (article 12.2)¹².

Correspon al Govern fixar la seva posició sobre el resultat de la consulta, davant del Ple del Parlament

Si bé semblaria més lògic que, en comptes d'obligar a comparèixer a un òrgan col·legiat com és el Govern, fos un òrgan unipersonal —com el president de la Generalitat o el conseller competent per raó de la matèria objecte de la consulta— el qui comparegués per expressar l'opinió del Govern, crida l'atenció que no es prevegi cap procediment específic que

sultats, tot i que és presumible que algunes de les qüestions objecte de la consulta poden arribar a requerir que el Parlament exerceixi algunes de les seves funcions, com ara, a tall d'exemple, l'aprovació de lleis o l'exercici de la iniciativa legislativa davant de les institucions de l'Estat.

2. La plena aplicabilitat de la Llei 4/2010, del 17 de març, a l'espera de la resolució del procés constitucional

Hem vist, fins ara, els trets essencials de les consultes populars per via de referèndum d'àmbit de Catalunya. Hi ha, però, un factor que no es pot obviar: la intervenció del Tribunal Constitucional —que, com és habitual, fa *acte de presència* quan es parla d'aspectes que afecten la distribució territorial del poder polític en l'Estat autònom—, en un doble vessant. En primer lloc, en resoldre, amb posterioritat a l'aprovació de la Llei 4/2010, el recurs d'inconstitucionalitat interposat per 99 diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés dels Diputats contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i concretament contra l'article 122, regulador de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de consultes populars. En segon lloc, en adme-

¹² Com reflecteix la literalitat d'aquest segon apartat de l'article 12, la funció que s'atribueix al Govern és independent del fet que la consulta hagi estat promoguda pel president o pels altres subjectes legítims (diputats o grups parlamentaris del Parlament, municipis o població).

tre a tràmit el recurs d'inconstitucionalitat promogut pel president del Govern de l'Estat contra la Llei 4/2010, i en resoldre, posteriorment, sobre la suspensió de l'executivitat dels preceptes impugnats.

Comencem, doncs, per la primera de les *intervencions* del Tribunal Constitucional. Com és sabut, la Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, va ser dictada abans que el Tribunal Constitucional pronunciés la Sentència 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Recordem que aquesta sentència, tot remetent-se a la jurisprudència constitucional sobre la naturalesa de la institució del referèndum¹³, va reconèixer la plena constitucionalitat de l'article 122 de l'Estatut, i va declarar que no afectava l'àmbit competencial estatal, en la mesura que les consultes previstes en el precepte estatutari se cenyien expressament a l'àmbit de les competències autonòmiques i locals. La sentència va concloure que la competència autonòmica era conforme amb la Constitució, amb el benentès que en l'expressió “*qualsevol altre instrument de consulta popular*”, que s'atribuïa a l'àmbit competencial de la Generalitat, no es comprenia el referèndum, de tal manera que l'incís “*del que preveu l'article 149.1.32 de la Constitució*” no podia limitar-se a l'autorització estatal per a la convocatòria de consultes populars per via de referèndum, sinó que havia d'estendre's a tota la disciplina d'aquesta institució, és a dir, al seu establiment i regulació¹⁴.

¹³ La sentència remarca que el referèndum és una espècie del gènere *consulta popular*, l'objecte de la qual es refereix estrictament a l'opinió del cos electoral —expressiu de la voluntat del poble—, conformat i exterioritzat a través d'un procediment electoral, això és, basat en el cens, gestionat per l'Administració electoral i assegurat amb garanties jurisdiccionals específiques, sempre en relació amb els assumptes públics, la gestió dels quals, directa o indirecta, per mitjà de l'exercici del poder polític per part dels ciutadans, constitueix l'objecte del dret fonamental reconegut per l'article 23 de la Constitució (Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, fonament jurídic 69).

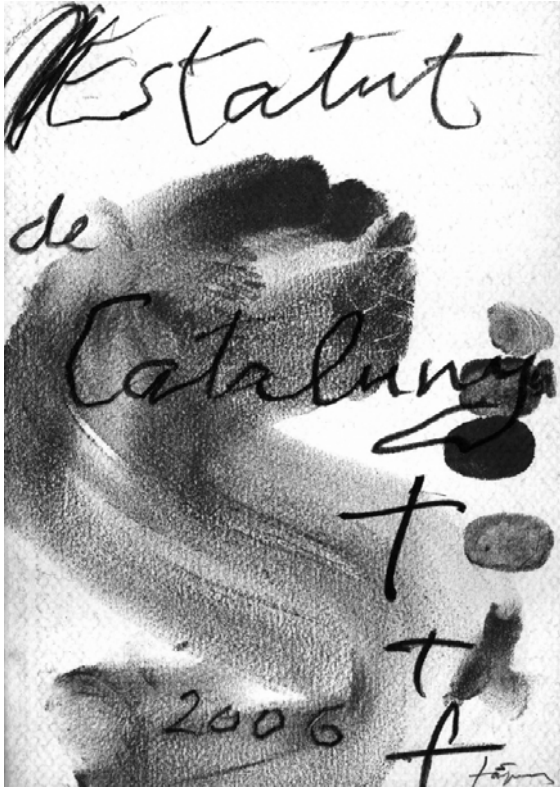
¹⁴ Aquesta interpretació es va portar a la part dispositiva de la sentència, que determina que l'article 122 de l'Estatut no és inconstitucional, sempre que s'interpreti en els termes del fonament jurídic 69 de la sentència.

Certament, la doctrina constitucional exposada sembla buidar de contingut la competència de l'article 122 de l'Estatut, en allò que es refereix a la institució del referèndum, si bé excediria de l'abast del present estudi analitzar de quina manera afecta el contingut de la Llei 4/2010. En qualsevol cas, només farem esment de l'informe del grup d'experts sobre la Sentència 31/2010 —informe elaborat per encàrrec del president de la Generalitat de Catalunya— que, en analitzar el pronunciament del Tribunal Constitucional sobre l'article 122 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, proposa la inclusió en la Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre regulació de les diferents modalitats de referèndum, d'una referència als referèndums autonòmics en sentit similar al previst en la disposició addicional de la Llei, que remet a la legislació local per a la regulació de les consultes que puguin fer els ajuntaments.

La Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya va reconèixer la plena constitucionalitat de l'article 122 utilitzant una tècnica interpretativa

No acaba aquí la necessària referència al paper del Tribunal Constitucional, sinó que, com s'ha indicat, també és imprescindible recordar que part de l'articulat de la Llei 4/2010, del 17 de març, va ser objecte del recurs d'inconstitucionalitat núm. 8912-2010, interposat, en data 27 de desembre de 2010, pel president del Govern de l'Estat (*Butlletí Oficial de l'Estat*, núm. 46, de 23 de febrer de 2011). En concret, es van impugnar els articles de l'1 al 30 (títol I: Disposicions generals; títol II: De les consultes populars per via de referèndum d'àmbit de Catalunya), 43 (Convocatòria de la consulta popular) i 45 (Decret de convocatòria)¹⁵.

¹⁵ L'escrit d'interposició del recurs assenyalava que aquest se centra en la modalitat de les anomenades *Consultes populars per via de referèndum d'àmbit de Catalunya* (articles 10 a 30), mentre que els articles 1 a 9, i del 43 al 45, s'impugnen en allò que es refereix o serveix d'instrument a aquest tipus de consultes.



Tot i que la Llei 4/2010 es va publicar en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* núm. 5595, de 25 de març de 2010, i que la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya es va dictar un cop passats més de tres mesos des de la seva publicació, l'escrit d'interposició del recurs addueix la doctrina del Tribunal Constitucional continguda en aquesta darrera sentència. Això és possible perquè, prèviament a la interposició del recurs, es van iniciar negociacions per resoldre les discrepàncies competencials suscitades, conforme a l'establert en l'article 33 de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, modificat per la Llei orgànica 1/2000, de 7 de gener¹⁶. Aquestes negociacions van permetre que el termini d'interposició del recurs passés de 3 a 9 mesos, la qual cosa va portar, com a conseqüència, que, quan es va interposar el

recurs, els actors constitucionals ja eren co-neixedors de la doctrina continguda en la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny¹⁷.

Hores d'ara, el recurs no ha estat resolt, però, tot i això, hi ha un aspecte del procés constitucional que ens interessa destacar: el relatiu a l'aplicabilitat dels preceptes impugnats, mentre que no es resolgui el procés esmentat.

Recordem, en aquest sentit, que el president del Govern de l'Estat va invocar, en interposar el recurs, l'article 161.2 de la Constitució, amb la qual cosa es va produir la suspensió de la vigència i aplicació dels articles objecte de la impugnació. Aquesta era una suspensió automàtica que havia de ser confirmada o aixecada pel mateix Tribunal abans que passés el termini de cinc mesos. Va ser la interlocutòria 87/2011, de 9 de juny, dictada pel Ple del Tribunal Constitucional, la que, després d'analitzar la problemàtica que plantejava el manteniment o no de la suspensió dels preceptes impugnats, va decidir aixecar-la.

***El juny de 2011, el Tribunal Constitucional
va aixecar la suspensió de l'aplicació
dels preceptes impugnats de la Llei 4/2010***

La interlocutòria —que es va dictar sense cap vot particular— es fonamenta en dos arguments principals: un de caràcter general i un d'específic. L'argument de caràcter general descansa en el principi de presumpció de constitucionalitat de les lleis autonòmiques, en la mesura que aquestes són expressió de la voluntat popular. Aquest ha estat un dels criteris tradicionals, i consolidats, que ha utilitzat el Tribunal per resoldre sobre l'aixecament o

¹⁶ Resolució de 23 de juny de 2010, de la Secretaria d'Estat de Cooperació Territorial, per la qual es publica l'Acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum (*Butlletí Oficial de l'Estat*, núm. 174, de 19 de juliol de 2010).

¹⁷ També el dictamen del Consell d'Estat, sobre la proposta d'acord del Consell de Ministres d'interposició del recurs d'inconstitucionalitat, s'emet quan ja havia estat dictada la sentència del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya, concretament en data 16 de setembre de 2010. El dictamen sosté que la Llei 4/2010 pot incórrer en inconstitucionalitat en la mesura que suposa una regulació de la institució del referèndum, per a la qual la Generalitat no resulta habilitada per l'article 122 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i que contravé els articles 81 i 92 de la Constitució.

ratificació de la suspensió de l'aplicació d'una llei autonòmica.

El segon dels arguments en què es fonamenta el Tribunal té un caràcter específic, atès que es vincula a la mateixa regulació de la disposició que és objecte del procés constitucional. Així, la interlocutòria raona que el possible objecte de les consultes ha de circumscriure's, per mandat de la mateixa Llei, a l'àmbit de competències de la Generalitat, mentre que, conforme a la mateixa norma autonòmica, la celebració d'una eventual consulta estaria supeditada a l'obtenció de l'autorització prèvia de l'Estat, circumstància que suposa que la viabilitat de les consultes depèn directament de la decisió que l'Estat adopti.

D'acord amb l'argumentació exposada, el Tribunal aixeca la suspensió dels preceptes impugnats, la qual cosa suposa que la seva regulació és plenament aplicable mentre estigui pendent de resolució el procés constitucional. Aquesta *plena* aplicabilitat comporta, evidentment, que els drets que la Llei reconeix i els procediments que regula poden ser objecte d'aplicació en tota la seva extensió, ja que conserva, de forma íntegra, la seva força obligacional respecte de tots els poders públics i dels ciutadans en general.

Per tant, a l'espera del pronunciament que pugui adoptar el Tribunal Constitucional, seria perfectament legal iniciar un procediment de consulta popular per la via de referèndum en l'àmbit de Catalunya, d'acord amb la regulació de la Llei 4/2010, del 17 de març¹⁸.

3. Consultes d'àmbit de Catalunya: el requisit que la qüestió plantejada es circumscrigui a les competències de la Generalitat

Hem vist com un dels arguments del Tribunal Constitucional, per fonamentar la seva declaració de constitucionalitat de l'article 122 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, descansa

en el fet que la competència estatutària es circumscriu a l'àmbit de competències propi de la Generalitat. També l'article 10 de la Llei 4/2010 delimita les consultes d'àmbit de Catalunya a l'esfera de les competències de la Generalitat. Aquesta locució —les competències de la Generalitat— que, en principi, semblaria clara, requereix efectuar algunes precisions.

El requisit que la qüestió plantejada es circumscrigui a les competències de la Generalitat no limita l'objecte de les consultes a l'àmbit del títol IV de l'Estatut

En primer lloc, davant de la qüestió de si hem d'entendre per competències de la Generalitat només les regulades en el títol IV de l'Estatut que, precisament, té l'enunciat "*De les competències*", la resposta ha de ser negativa en funció de la mateixa literalitat del text estatutari, ja que les competències estatutàriament assumides no solament estan regulades en l'esmentat títol, sinó que les trobem disseminades al llarg de l'Estatut; en són un exemple les competències de la Generalitat sobre l'Administració de justícia (capítol III del títol III) o les competències financeres de la Generalitat de l'article 203 de l'Estatut.

En segon lloc, tampoc no sembla raonable circumscriure l'àmbit d'aplicació de les consultes a aquelles matèries en què hi hagi una assignació competencial expressa a la Generalitat, ja que aquesta interpretació literal podria arribar a implicar, per exemple, l'exclusió de l'àmbit de les consultes d'aquells continguts estatutaris sobre els quals no s'atribuís una competència, *stricto sensu*, però que no deixen d'estar vinculats a l'àmbit competencial de la Generalitat, com ara poden ser les relacions institucionals de la Generalitat (títol V)¹⁹. Aquest raonament, i l'anterior, ja apunten, per tant, a la necessitat que la vinculació de la competència estatutària en l'àmbit competencial propi no hagi de ser objecte d'una interpretació restrictiva que el circumscrigui a la relació de matèries dels articles 116 a 173 de

¹⁸ No es pot obviar, però, que la interlocutòria, amb un notable "activisme preventiu", assenyala que, en cas d'acreditar-se algun canvi de circumstàncies rellevant, es pot sol·licitar al Tribunal la reconsideració de la decisió adoptada.

¹⁹ Per exemple, la formalització d'un conveni amb una altra comunitat autònoma.

l'Estatut, sobre les quals la Generalitat exerceix competències²⁰.

Ara bé, no acaben aquí els dubtes interpretatius que es poden plantejar. En efecte, ens podem preguntar si la referència a l'àmbit competencial propi de la Generalitat —que hem entès que s'estén al conjunt del text estatutari—, inclou les potestats que la Generalitat té atribuïdes, però que afecten àmbits en què la decisió final sobre la qüestió que es planteja correspon a l'Estat, mentre que les facultats de la Generalitat són d'iniciativa, de proposició o d'aprovació inicial.

Com que, certament, les formulacions purament teòriques es visualitzen més fàcilment amb exemples, és més clarificador posar-ne alguns. Farem referència, doncs, a diversos supòsits que presenten una naturalesa i abast diferent, com ara els següents²¹: el plantejament de la formalització d'un acord de cooperació amb una altra comunitat autònoma que, com a tal, ha de ser autoritzat per les Corts Generals (articles 145.2 de la Constitució i 178.4 de l'Estatut); la planificació hidrològica interna que, si bé ha de ser elaborada i aprovada en primera instància per la Generalitat (articles 117.1.b de l'Estatut i 15.5 del Decret 380/2006, de 10 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de la planificació hidrològica), ha de ser aprovada definitivament per l'Administració de l'Estat (article 40.5 del De-

cret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'aigües); les propostes que pot formular el Govern de la Generalitat de revisió de la demarcació i la planta judicial a Catalunya (articles 107.1 de l'Estatut i 29.2 i 35.2 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial); la iniciativa legislativa que correspon al Parlament de Catalunya davant de les institucions de l'Estat (articles 87.2 de la Constitució, 61.b i c de l'Estatut i 154 del Reglament del Parlament de Catalunya); la sol·licitud que pot formular el Parlament de Catalunya a l'Estat per a la transferència o delegació de competències, i l'atribució de facultats en el marc de l'article 150 de la Constitució (article 61.d de l'Estatut d'autonomia de Catalunya); fins i tot, la mateixa iniciativa de reforma constitucional, respecte de la qual es reconeix la iniciativa autonòmica a través dels procediments de l'article 87.2 de la Constitució

(article 166 de la
Constitució)²².



Foto: DGRIP/Rubén Moreno

²⁰ Com a argument contrari —respecte de la iniciativa popular i la iniciativa institucional municipal—, es podria citar l'article 29.6 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que en atorgar als ciutadans de Catalunya el *dret a promoure la convocatòria de consultes populars per la Generalitat i els ajuntaments*, el vincula a la *matèria* de les competències respectives. No obstant això, el precepte estatutari —a banda que continua sent susceptible d'interpretacions diverses— no té la virtualitat ni d'augmentar ni de constrènyer la competència estatutària sobre consultes populars, ja que el mateix Tribunal Constitucional ha declarat que la proclamació de drets i principis estatutaris no pot implicar l'alteració de l'àmbit de les competències autonòmiques definit a partir del règim constitucional de distribució de competències (Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, fonament jurídic 8).

²¹ Partim de la hipòtesi que hi concorregués, en els casos concrets que poguessin arribar a plantejar-se, la nota de tractar-se d'una qüestió política de transcendència especial.

²² En aquest mateix sentit, el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 15/2010, de 6 de juliol, en analitzar la proposta de consulta popular per via de referèndum sobre la independència de la nació catalana, assenyalava: “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 tots aquests supòsits, no correspon a la Generalitat la decisió final sobre el procediment, sinó que té reconegudes facultats per intervenir-hi en una fase prèvia, que posa de manifest quina és la seva voluntat política. Doncs bé, l'anàlisi de la regulació estatutària i de la mateixa Llei 4/2010, permet afirmar que hi ha bons arguments jurídics per incloure aquestes *atribucions* o *facultats* de la Generalitat entre les qüestions que poden ser objecte de consulta, ja que no hi ha una raó objectiva que permeti deixar-les fora de l'àmbit d'aplicació de la Llei²³. En primer lloc, perquè la normativa no les exclou, ni de forma directa ni de forma indirecta, en regular l'objecte de les consultes.

En segon lloc, perquè no es pot obviar que l'objecte de la consulta seria l'actuació que correspon a la Generalitat, i no aquella que correspon a l'Estat. És cert, que la connexió entre ambdós àmbits d'actuació, que estarien vinculats a un mateix assumpte, provocaria que la manifestació de la voluntat popular *incidís* en una qüestió sobre la qual la decisió final correspondria adoptar-la a l'Estat, però això no seria tant una conseqüència del règim jurídic aplicable a les consultes populars com de la configuració que les normes del bloc de la constitucionalitat (Constitució i Estatut d'autonomia) i, fins i tot, de la legislació ordinària de l'Estat, han fet de determinats procediments en què han reconegut la participació autonòmica i l'estatal.

Si analitzem els supòsits plantejats des de la perspectiva de quins efectes tindrien, sobre la Generalitat i l'Estat, els resultats d'una consulta, hipotèticament realitzada, cal assenyalar que, per aplicació del règim general de la Llei, la Generalitat de Catalunya hauria de manifestar el seu capteniment, a través del seu president, tot i que el resultat de la consulta no la vinculés.

Hi ha bons arguments jurídics per incloure, entre les qüestions que poden ser objecte de consulta, les relacionades amb les facultats de la Generalitat de naturalesa propositiva respecte d'assumpptes en què la decisió final correspon a l'Estat

Pel que fa a l'Estat, s'ha de fer notar que, si bé els resultats no exigirien, des del vessant estrictament jurídic, que realitzés cap actuació, és cert que, en el terreny estrictament polític, la manifestació de la voluntat popular expressada en la consulta tindria una indubtable repercussió que sembla inevitable que hagués de ser valorada per l'Estat, en la mesura que la decisió final sobre el procés que podria impulsar la Generalitat s'inseriria en l'àmbit d'atribucions d'aquell. És per això que, tot i que no es tracti d'un tràmit exigible normativament, sempre seria possible arribar, abans de la celebració de la consulta, a un acord polític entre la Generalitat i l'Estat per consensuar alguns dels aspectes aplicables a aquella, amb ple respecte pel marc normatiu en què s'hagués de desenvolupar.

4. L'autorització per a la celebració de la consulta que correspon atorgar a l'Estat i el seu caràcter discrecional: algunes reflexions

Farem un breu apunt final per analitzar el caràcter de l'autorització que correspon atorgar a l'Estat, respecte de la sol·licitud d'autorització que li pugui trametre la Generalitat.

Sembla, en principi, que no es discuteix que l'Estat pot decidir, per criteris estrictament d'oportunitat, atorgar o denegar l'autorització sol·licitada, o, dit en altres paraules, l'Estat pot decidir amb plena llibertat sobre la sol·licitud d'autorització. Així ho declara el Tribunal Constitucional en la seva interlocutòria 87/2011, de 9 de juny, que aixeca la suspensió dels preceptes impugnats de la Llei 4/2010, del 17 de març. També ho assumeix el legislador català en aquesta Llei, ja que el Registre de consultes populars per via de referèndum inclou, entre d'altres, les consultes que no hagin estat autoritzades per l'Estat (article 55).

²³ Si bé és possible defensar la seva exclusió de l'àmbit d'aplicació de la Llei, aquesta interpretació respondria, com en tants altres aspectes de l'organització territorial de l'Estat, a l'adopció d'un determinat criteri interpretatiu, òbviamment defensable, però no incontrovertible.

Aquesta naturalesa discrecional de l'autorització que correspon atorgar a l'Estat sembla coherent amb la doctrina constitucional que sosté que l'Estat no pot veure's privat d'una competència exclusiva seva per l'aplicació d'una competència autonòmica, tot i que aquesta tingui també caràcter exclusiu (Sentència del Tribunal Constitucional 8/2012, de 18 de gener, fonament jurídic 3, per totes). Pensem que la defensa de la tesi contrària, és a dir, sostenir que l'Estat estaria obligat a concedir l'autorització sol·licitada si aquesta complia els requisits exigibles de conformitat amb la normativa aplicable, comportaria que l'acte d'autorització estatal es convertiria, *de facto*, en un acte degut i, en conseqüència, l'exercici de la competència exclusiva estatal vindria determinat per l'exercici previ de la competència autonòmica.

Si bé l'Estat pot autoritzar o denegar la consulta per criteris d'oportunitat política, és raonable entendre que no podria ser completament aliè a la voluntat expressada per les institucions i els subjectes que haguessin participat en la iniciativa de consulta, si aquesta hagués assolit un suport i una dimensió especialment remarcables



Foto: DGRIP/Greg Goodwin

Ara bé, el tema és més complicat del que sembla reflectir l'anàlisi exposada. En efecte, enfront dels límits que resulten de les respectives competències —estatal i autonòmica— en la matèria, no es pot menysprear la incidència que pot tenir l'aplicació del principi

democràtic recollit en la Constitució²⁴. Això és així perquè, en cas que la voluntat expressada per les institucions i els subjectes que haguessin participat en la iniciativa de consulta popular tingués un suport i una dimensió especialment remarcables, entenem que l'Estat no la podria ignorar a l'hora de resoldre la sol·licitud d'autorització. No significa aquest plantejament que la competència d'autorització estatal només es pogués exercir en un determinat sentit, sinó que, quan l'exercís, l'Estat hauria també d'aplicar el principi democràtic constitucionalment consagrat²⁵.

I és que no és el mateix una sol·licitud d'autorització que tingui el suport aritmètic i exacte de la majoria absoluta dels diputats, que aquella altra que tingui el suport d'una majoria notablement superior, per exemple de més de les 3/5 parts del Parlament autonòmic. I si, a més, la sol·licitud de consulta tingués el seu origen en una iniciativa popular, en la qual hagués rebut el suport d'un nombre extraordinàriament rellevant de ciutadans, s'afegiria un altre factor de notable importància que també hauria de ser pres especialment en consideració, en la mesura que una part significativa de les persones que podrien participar en la consulta popular estarien demanant que aquesta consulta es celebrés —estarien demanant que se les consultés—, per poder expressar —elles mateixes i la resta de ciutadans— la seva voluntat. Finalment, imaginem, a tall d'hipòtesi, que coincidissin en el temps diverses iniciatives institucionals (Govern, Parlament i municipal) i populars, amb un mateix objecte que confluis en una única sol·licitud de consulta. Podria l'Estat, en aquest cas, aïllar-se d'aquestes realitats polítiques?

²⁴ L'article 1.1 de la Constitució estableix que Espanya es constitueix en Estat social i democràtic de dret. També el preàmbul de la mateixa Constitució fa referència a la voluntat d'establir una societat democràtica avançada.

²⁵ El principi democràtic és analitzat pel Tribunal Suprem de Canadà, en l'Opinió sobre la secessió del Quebec, emesa el 20 d'agost de 1998, en la qual afirma que un sistema polític ha de tenir també legitimitat, la qual cosa exigeix una interacció de la primacia del dret i del principi democràtic.

Evidentment, en els supòsits exemplificatius anteriorment esmentats, l'Estat podria obviar les manifestacions de voluntat política que reclamarien la celebració de la consulta, però això no faria desaparèixer aquesta voluntat que, sens dubte, acabaria buscant altres vies per poder expressar-se i que, amb tota seguretat, també acabaria trobant.

La Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, i les consultes referendàries d'àmbit de Catalunya: règim jurídic i possible aplicació

Gerard Martín Alonso

*Cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic
de l'Institut d'Estudis Autònoms*

*i professor associat de Dret Constitucional
de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona*

L'article analitza amb profunditat els trets essencials de les consultes populars per via de referèndum de l'àmbit de Catalunya, d'acord amb el marc regulador establert per la Llei 4/2010. Entre els trets definidors més destacats, l'autor recorda qui pot promoure consultes d'aquest tipus, els tràmits a seguir i els efectes que tenen un cop s'han realitzat. Quant als possibles promotors de la consulta, explica l'articulació de les dues possibles vies: la institucional o la ciutadana. També incideix en el fet que abans de ser autoritzada per l'Estat, la consulta ha de seguir alguns tràmits imprescindibles, com ara: ser admesa a tràmit per la Mesa del Parlament i aprovada en el Ple per majoria absoluta. Finalment, inclou algunes consideracions sobre els efectes que els resultats de la consulta tenen sobre les institucions.

L'estudi també analitza les resolucions del Tribunal Constitucional que afecten l'article 122 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, regulador de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de consultes populars, i la Llei 4/2010, que el desplega. Es recorda, en aquest marc, la plena aplicabilitat de la Llei 4/2010, a l'espera que sigui resolt el recurs d'inconstitucionalitat presentat sobre determinats preceptes d'aquesta disposició.

Finalment, l'article aprofundeix en dos aspectes: d'una banda, el requisit que la qüestió plantejada en una eventual consulta s'ha de circumscriure a les competències de la Generalitat; i de l'altra, la naturalesa discrecional de l'autorització que correspon atorgar a l'Estat per poder organitzar la consulta, i aporta interessants reflexions sobre ambdós punts.

Era Lei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referendum, e es consultes de referendum d'encastre de Catalonha: regim juridic e possible aplicacion

Gerard Martín Alonso

*Cap der Airau de Desvolopament Autonomic
der Institut d'Estudis Autonomics*

*e professor associat de Dret Constitucionau
dera Facultat de Dret dera Universitat de Barcelona*

Er article qu'analise prigondaments es trèti essenciaus des consultes populars per via de referendum der encastre de Catalonha, d'acòrd damb eth marc regulador establìt pera Lei 4/2010. Entre es trèti definidors mès soslinhadi, er autor qu'arrebrembe qui pòt promòir consultes d'aqueth tipe, es tramits a seguir e es efèctes qu'aqueres e an un viatge amiades a tèrme. En çò que tanh as possibles promotors dera consulta, qu'explique era articulacion des dues possibles vies: era institucionau o era ciutadana. Que met tanben er accent en hèt qu'abans d'èster autorizada per Estat, era consulta deu seguir bèri tramits imprescindibles, coma: èster admetuda a tramit pera Mesa deth Parlament e aprovada en Plen per majoritat absoluta. Fin finau, qu'includís bères consideracions sus es efèctes qu'es resultats dera consulta e an sus es institucions.

Er estudi qu'analise tanplan es resolucions deth Tribunau Constitucionau qu'afecten er article 122 der Estatut d'autonomia de Catalonha, regulador dera competència exclusiva dera Generalitat en matèria de consultes populars, e era Lei 4/2010, que lo desplegue. Que s'arrebrembe, en aquest marc, era plea aplicabilitat dera Lei 4/2010, en tot demorar que sigue resoltut eth recors d'inconstitucionalitat presentat sus determinadi precèptes d'aquera disposicion.

Fin finau, er article qu'aprigondís en dus aspèctes: per un costat, eth requisit qu'er ahèr sometut a ua eventuaiu consulta e se deu circumscriuèr as competències dera Generalitat; e per aute costat, era natura discrecionau dera autorizacion que correspon autrejear ar Estat entà poder organizar era consulta, e b'apòrte interessantes reflexions sus ambdús punts.

La Ley 4/2010, del 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, y las consultas referendarias de ámbito de Cataluña: régimen jurídico y posible aplicación

Gerard Martín Alonso

*Jefe del Área de Desarrollo Autonómico
del Instituto de Estudios Autonómicos*

*y profesor asociado de Derecho Constitucional
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona*

El artículo analiza con profundidad los rasgos esenciales de las consultas populares por vía de referéndum del ámbito de Cataluña, de acuerdo con el marco regulador establecido por la Ley 4/2010. Entre los rasgos definitorios más destacados, el autor recuerda quién puede promover consultas de este tipo, los trámites a seguir y los efectos que tienen una vez realizados. En cuanto a los posibles promotores de la consulta, explica la articulación de las dos posibles vías: la institucional o la ciudadana. También incide en el hecho que antes de ser autorizada por el Estado, la consulta debe seguir algunos trámites imprescindibles, como: ser admitida a trámite por la Mesa del Parlamento y aprobada en el Pleno por mayoría absoluta. Finalmente, incluye algunas consideraciones sobre los efectos que los resultados de la consulta tienen sobre las instituciones.

El estudio también analiza las resoluciones del Tribunal Constitucional que afectan al artículo 122 del Estatuto de autonomía de Cataluña, regulador de la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de consultas populares, y la Ley 4/2010, que lo despliega. Se recuerda, en este marco, la plena aplicabilidad de la Ley 4/2010, a la espera de que sea resuelto el recurso de inconstitucionalidad presentado sobre determinados preceptos de esa disposición.

Finalmente, el artículo profundiza en dos aspectos: por una parte, el requisito de que la cuestión planteada en una eventual consulta se tiene que circunscribir a las competencias de la Generalitat; y por la otra, la naturaleza discrecional de la autorización que corresponde otorgar al Estado para poder organizar la consulta, y aporta interesantes reflexiones sobre ambos puntos.

Law 4/2010, of March 17, of popular consultations through referendum, referendums and consultations in Catalonia: legal framework and possible applications

Gerard Martin Alonso

*Head of the Department of Autonomous Development
of the Institute for Autonomous Studies
and associate professor of Constitutional Law
at the Law Faculty of the University of Barcelona*

The paper examines in detail the essential features of popular consultations through referendum in Catalonia, according to the regulatory framework established by Law 4/2010. Among the most important defining features, the author highlights who can promote such consultations, the procedures to be followed and the effects they have once implemented. With regard to potential promoters of the consultation, he details the articulation of two possible alternatives: either the institutions or the community. He also emphasizes the fact that before being authorized by the State, the query must follow some essential steps, such as being admitted by the Bureau and approved by an absolute majority in Parliament. Finally, he includes some considerations on the effects that the results of the consultation may have on institutions.

The paper also analyzes the decisions of the Constitutional Court concerning Article 122 of the Statute of Autonomy of Catalonia, that makes the Catalan Government the exclusive regulator in terms of consultations, and Law 4/2010, which develops it. He highlights the full applicability of Law 4/2010 while there remains to be solved the unconstitutionality appeal filed on certain provisions of the Law.

Finally, the article explores two further items: first, the requirement that the query to be posited in a consultation must be within the competence scope of the Autonomous Government, and secondly, the discretionary nature of the State's authorization allowing for the consultation, while it makes interesting points on both items.

La Loi 4/2010, du 17 mars, sur les consultations populaires par voie referendaire et les consultations referendaires sur le territoire catalan: regime juridique et application possible

Gerard Martín Alonso

*Responsable de la section de développement autonome
de l'Institut d'études autonomiques du Gouvernement catalan
et professeur associé de droit constitutionnel
de la Faculté de Droit de l'Université de Barcelone*

Dans l'article, l'auteur analyse en profondeur les traits essentiels des consultations populaires par la voie d'un référendum sur le territoire catalan, conformément au cadre juridique établi par la Loi 4/2010. Parmi les traits les plus caractéristiques, l'auteur nous rappelle qui est autorisé à promouvoir ce type de consultations, les formalités à remplir et les effets des dites consultations une fois qu'elles ont été réalisées. Quant aux promoteurs de la consultation, l'auteur de l'article explique qu'ils peuvent provenir de deux instances : des institutions ou des citoyens. Il met également en évidence la nécessité de respecter certaines formalités avant que la consultation ne soit autorisée par l'État. Elle doit notamment être admise par le Bureau du Parlement et être approuvée en séance plénière à la majorité absolue. Finalement, l'auteur développe un certain nombre de considérations sur les effets des résultats de la consultation sur les institutions.

L'auteur analyse également les résolutions du Tribunal constitutionnel qui relèvent de l'article 122 du statut d'autonomie de la Catalogne, instrument juridique de la compétence exclusive du Gouvernement catalan (Generalitat) en matière de consultations populaires, et de la Loi 4/2010 concernant sa mise en œuvre. À cet égard, il convient de rappeler la pleine applicabilité de la Loi 4/2010, tant que le recours d'inconstitutionnalité présenté contre certains préceptes de cette disposition ne sera pas résolu.

Enfin, l'article approfondit deux aspects de la question : il met l'accent sur le fait que, d'une part, la question posée lors d'une éventuelle consultation doit impérativement s'inscrire dans le cadre des compétences du Gouvernement catalan (Generalitat) et que, d'autre part, l'autorisation qui doit être accordée à l'État pour pouvoir organiser la consultation doit être de nature discrétionnaire. L'auteur de l'article apporte des réflexions intéressantes sur ces deux points.