



PARLAMENT DE CATALUNYA

Grup Parlamentari Socialista

Ref.: 000EGG04091700084

68630

A LA MESA DEL PARLAMENT

Miquel Iceta i Llorens, President i Eva Granados Galiano, Portaveu del Grup Parlamentari Socialista, d'acord amb l'Article 38 del Reglament del Parlament, exposen:

ANTECEDENTS

- 1.- Que en data 31 de juliol de 2017 va tenir entrada al Registre General del Parlament la *Proposició de Llei del referèndum d'autodeterminació* (tram. 202-00065/11).
- 2.- Que la Mesa de conformitat amb l'article 37.3, lletra d del Reglament del Parlament, en la seva sessió tinguda el 6 de setembre, va qualificar aquesta iniciativa legislativa acordant-ne la seva admissió a tràmit,

FONAMENTS

I.- En relació al contingut formal

La present iniciativa, que porta com a títol «*Llei de referèndum d'autodeterminació*», té com objecte la celebració d'un referèndum d'autodeterminació vinculant sobre la independència de Catalunya.

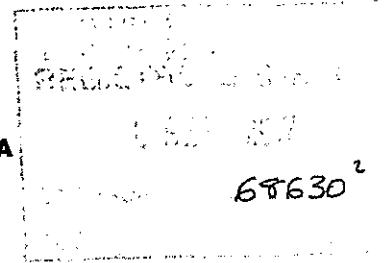
Aquest referèndum, tal i com estableix l'article 4.3 del projecte té caràcter vinculant i implica la secessió de Catalunya respecte de la resta d'Espanya en el cas que els vots afirmatius a la formulació de la pregunta (Art. 4.2) superin els negatius (Art. 4.4).

El Grup parlamentari Socialista considera que aquesta llei implica una reforma de la Constitució, així com de l'Estatut d'Autonomia, tot utilitzant un meca-



PARLAMENT DE CATALUNYA

Grup Parlamentari Socialista



nisme de reforma implícit i no pas aquells procediments, previstos a l'ordre constitucional.

Així doncs, el Parlament, en virtut de l'article 61.b i c de l'EAC i de l'article 173.1 del RPC 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 en un àmbit que és lògicament competència de l'Estat, ja que altrament la cambra catalana exerciria la competència de forma directa.

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, així mateix ho ha reconegut el TC el qual estableix que la Constitució, a diferència d'altres constitucions europees no exclou la possibilitat de reforma de cap dels seus preceptes, ni sotmet el poder de revisió constitucional a més límits expressos que els estrictament formals i de procediment [STC 48/2003, de 12 de març, FJ 7].

La primàcia de la Constitució no ha de confondre's amb una exigència d'adhesió positiva a la norma fonamental, perquè en el nostre ordenament constitucional no té cabuda un model de *democràcia militant*, és a dir, un model en el què s'imposi l'adhesió positiva a l'ordenament i, en primer lloc a la Constitució.

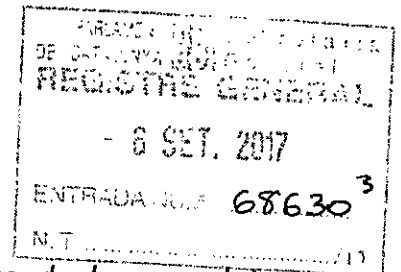
Aquest plantejament l'ha reconegut el Tribunal Constitucional en nombroses de les seves sentències, recentment en la STC 42/2014, de 25 de març sobre la Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya, en la qual en el seu Fonament jurídic quart preveu que *Este Tribunal ha reconocido que tienen cabida en nuestro ordenamiento constitucional cuantas ideas quieran defenderse y que «no existe un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional»* (entre otras, STC 31/2009, FJ 13).

El planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los princi-



PARLAMENT DE CATALUNYA

Grup Parlamentari Socialista



pios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales, y el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable (STC 103/2008, FJ 4).

Així mateix, aquesta ha estat la tesi que el Consell de Garanties Estatutàries ha vingut defensant en els seus dictàmens. És el cas del Dictamen 15/2010, de 6 de juliol respecte a la Proposta de consulta popular per via de referèndum sobre la independència de la nació catalana, que conclou que aquesta pregunta *està clarament fora de la competència autonòmica, tanmateix el Parlament pot impulsar per si mateix una reforma o revisió de la Constitució o de l'Estatut. D'aquesta manera, el Parlament de Catalunya, dins del marc constitucional i estatutari (art. 61 EAC i 166 CE), podria iniciar la revisió constitucional per incloure el dret d'una nacionalitat a separar-se de l'Estat espanyol [F] 3.1 Dic-tamen 15/2010*].

Així doncs, tal i com estableixen les tesis del Tribunal Constitucional i les del Consell de Garanties Estatutàries, els plantejaments jurídics de la iniciativa legislativa sobre l'anomenada Llei del referèndum d'autodeterminació no tenen cabuda en l'actual marc constitucional i estatutari, però res no impedeix que mitjançant els mecanismes de reforma pertinents els proposants puguin demanar que es reculli el dret d'autodeterminació.

El Grup parlamentari Socialista considera que amb l'acceptació a tràmit de la present iniciativa legislativa s'estan vulnerant els procediments formals de reforma constitucional i estatutària establerts als articles 167 i 168 CE, als articles 222 i 223 EAC, i a l'article 132 RPC.

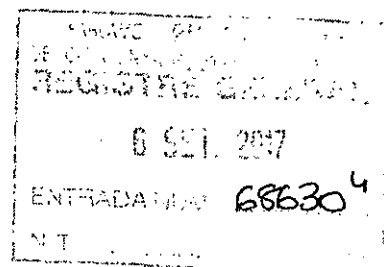
II.- Relatiu al contingut material, amb relació a la inadequació de la tramitació.

Pel que fa al contingut material de la proposta, l'article 1 de la iniciativa estableix que l'objecte material de la llei és regular la celebració del referèndum d'autodeterminació vinculant sobre la independència de Catalunya, les seves



PARLAMENT DE CATALUNYA

Grup Parlamentari Socialista



conseqüències en funció de quin sigui el resultat, així com els principals criteris de l'administració electoral per la celebració d'aquest referèndum.

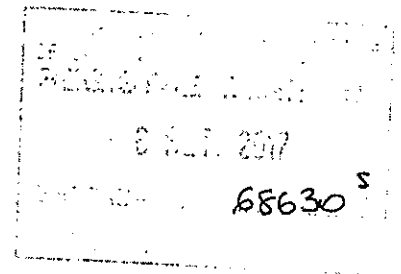
El Grup parlamentari Socialista considera que el Parlament de Catalunya és manifestament incompetent, a la vista de l'article 149.1.32a) CE i de la jurisprudència constitucional al respecte (que, per coneguda i reiterada, és innecessari reproduir), per a la convocatòria d'un referèndum d'autodeterminació i per a regular sobre una hipotètica secessió (efecte previst per la iniciativa discutida per a un eventual resultat afirmatiu a la pregunta continguda en el text articulat), així com considera que el conjunt d'aquesta llei és inconstitucional i antiestatutari per anar en contra d'un dels principis bàsics de la organització territorial de l'Estat continguts primerament a l'article 2 CE, i contra l'EAC que és la norma institucional bàsica de Catalunya (Article 1 EAC). La qüestió, per tant, és que no pot haver-hi un tràmit legislatiu adequat per a una iniciativa amb un contingut material similar al que els proponents de la iniciativa pretenen, que no sigui el corresponent a la iniciativa del Parlament per a la reforma constitucional i l'estatutària.

El Grup peticionant fa seves les tesis del propi Consell de Garanties Estatutàries, que en el seu Dictamen 2/2017, de 2 de març sobre el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017, recordava la STC 31/2015 de 25 de febrer, que va declarar inconstitucionals diversos preceptes de la Proposició de Llei de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, en la qual l'alt tribunal refermava la seva interpretació restrictiva a favor de la competència exclusiva de l'Estat ex article 149.1.32 CE, quant a la capacitat plena de regular la institució del referèndum. Tanmateix, el propi Dictamen 2/2017 recorda, en el seu fonament jurídic segon, que *«En el mateix sentit que ja hem exposat, les consultes populars referendàries, tant en el seu vessant de regulació com d'execució (convocatòria), segons la interpretació del Tribunal Constitucional, són de titularitat estatal (STC 31/2010, FJ 69) i, en conseqüència, els pressupostos, en la mesura que són la llei per la qual es dirigeix i s'ordena econòmicament l'activitat atribuïda a la Generalitat, no poden preveure, ni que sigui en forma condicional o potencial, disposicions normatives en relació amb competències o facultats que no li són pròpies. El cert és que, a data d'avui, tant la legislació vigent, en l'àmbit del*



PARLAMENT DE CATALUNYA

Grup Parlamentari Socialista



bloc de la constitucionalitat (Constitució, Estatut i Llei orgànica 2/1980), com la interpretació prevalent no atorguen a la Generalitat cap altra facultat en la matèria de consultes referendàries que la de la iniciativa de sol·licitud a l'Estat de l'autorització per a la seva convocatòria [...] l'examen jurídic de la disposició addicional trenta-unena no supera el test de l'adequació constitucional i estatutària, perquè; actualment, la jurisprudència constitucional no reconeix a la Generalitat la potestat de regular ni de convocar una consulta referendària sobre el futur polític de Catalunya.»

Tanmateix, el Tribunal Constitucional en nombroses sentències també ha manifestat el seu posicionament sobre aquesta qüestió. Interessant és recalcar els apunts que fa l'alt tribunal en la STC 42/2014, el qual *sostuvo que el pueblo de Cataluña no es un "sujeto juridico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional cuyo ejercicio ha permitido la instauración de la Constitución de la que trae causa el Estatuto que ha de regir como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma"*.

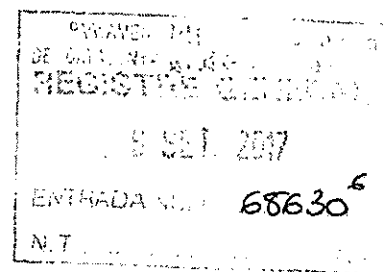
En altres paraules, i tal i com ha destacat la STC 259/2015, de 2 de desembre de 2015, *los ciudadanos de Cataluña no pueden confundirse con el pueblo soberano concebido como «la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fuente de la Constitución y del Ordenamiento»*.

El Grup proponent també considera necessari destacar la disposició final primera d'aquesta llei, la qual estableix que les normes de dret local, autonòmic i estatal vigents a Catalunya, en el moment, de l'aprovació d'aquesta llei es continuen aplicant en tot allò que no la contravinguin. Aquesta disposició ve a reforçar l'article 3.2 el qual determina que aquesta llei preval jeràrquicament sobre totes aquelles normes que hi puguin entrar en conflicte, que es configura doncs com una espècie de clàusula derogatòria de disposicions, entre d'altres de la Constitució i de l'Estatut, la qual cosa reforça la idea, ja expressada més amunt, que no es pot donar cap tràmit adequat a un contingut material com aquest que no sigui el corresponent a la iniciativa de reforma de la Constitució i de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Grup Parlamentari Socialista



III.- En relació a la possible tramitació de la proposició de llei debatuda mitjançant una incorrecta interpretació de l'article 81.3 del Reglament del Parlament.

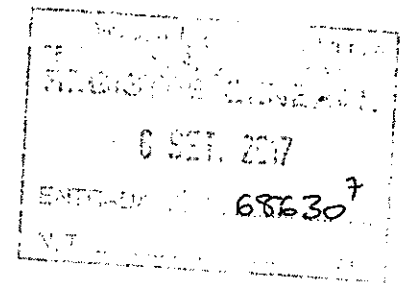
S'ha fet pública la voluntat dels grups proposants de la iniciativa d'introduir l'assumpte a una sessió plenària del Parlament, mitjançant allò previst a l'article 81.3 RPC, no tant sols alterant l'ordre del dia per incloure-hi l'assumpte relatiu a la proposició de llei que ens ocupa, sinó també aplicant allò que preveu el darrer incís de l'article 81.3 RPC, amb relació a dispensar a l'assumpte d'haver complert els tràmits parlamentaris que li permetrien d'ésser-hi inclòs, mitjançant un acord explícit del Ple, per majoria absoluta, i fins i tot interpretant que la votació sobre l'assumpte així introduït a l'ordre del dia suposaria una votació final sobre el text de la llei.

El Secretari General i el Lletrat major del Parlament, en el seu informe jurídic de 21 de juny de 2017 sobre observacions i propostes jurídiques i tècniques a la reforma del Reglament manifestaven que [...] *es fàcil deduir del que s'acaba d'exposar, l'aplicació sense cap mena de límit o matís del que preveu l'apartat 3 de l'article 81 RPC pot resultar problemàtica per al ius in officium dels membres del Parlament perquè podria comportar l'omissió de tràmits a priori establerts pel Reglament que estan concebuts per exercir els seus drets bàsics, especialment quan es tracta de membres de les minories parlamentàries. L'efectivitat d'aquests drets dependria en aquest cas d'una majoria parlamentària que disposaria "de facto" del poder d'excloure la realització de tràmits establerts pel Reglament en garantia dels drets dels diputats i dels grups parlamentaris.*

3. *Aquest problema ha aflorat recentment amb ocasió de l'ampliació de l'ordre del dia per tal d'incloure-hi una proposta de resolució que es va tramitar i substanciar en el Ple del dia 17 de maig passat (relacionada amb el cas del Palau de la Música). En la reunió de la Mesa tinguda el mateix dia, el secretari general i el lletrat major del Parlament van manifestar que l'aplicació de l'article 81.3 RPC requereix una lectura compatible amb els drets bàsics dels diputats i, en conseqüència, ha de respectar en tot cas la prèvia admissió a*



PARLAMENT DE CATALUNYA
Grup Parlamentari Socialista



tràmit de la iniciativa de què es tracti i el dret de presentació d'esmenes durant un termini raonable i proporcionat a la naturalesa de la tramitació. En aquesta direcció, la Mesa va acordar finalment que en el cas que es demanés l'alteració de l'ordre del dia del Ple a fi d'incloure-hi aquest punt, es donaria als grups parlamentaris un termini per a presentar esmenes fins al moment anterior al debat.

El debat produït a la Mesa al voltant de l'article 81.3 i la solució adoptada ad hoc fan evidents els problemes que planteja la literalitat de l'apartat i il·lustra al mateix temps sobre la conveniència de fer-ne una aplicació matisada i garantista quan no s'hagin complert els tràmits reglamentaris corresponents, llevat que es produeixi un acord per unanimitat.”

El propi Consell de Garanties Estatutàries al que ens adrecem, en el Dictamen 7/2017, de 6 de juliol, relatiu a la reforma del Reglament del Parlament, posava de manifest:

“[P]el que fa al seu contingut, hem d'assenyalar que, si bé permet la inclusió de nous punts de l'ordre del dia respecte de l'inicialment «fixat pel president del Parlament, d'acord amb la Junta de Portaveus» (art. 81.2 RPC), aquesta possible modificació té uns límits que ha de respectar. L'incís «[s]i s'hi ha d'incloure un assumpte, aquest ha d'haver complert els tràmits reglamentaris [...], llevat d'un acord explícit en sentit contrari, per majoria absoluta», ha de ser interpretat i, en conseqüència, aplicat tenint en compte, com hem dit i repetit, que hi ha determinats elements essencials del procediment legislatiu que són manifestació directa del dret fonamental a la participació política ex article 23 CE i 29.1 EAC.

D'aquesta manera, i atès que la funció legislativa és una de les concrecions més rellevants i sistèmiques de la participació ciutadana, mitjançant els seus representants elegits democràticament, no hi ha dubte que aquesta ha de ser exercida respectant el nucli essencial del precitat dret fonamental. Així, determinats tràmits en l'aprovació d'una iniciativa legislativa com són la seva qualificació i admissió; la publicació; el debat i la presentació d'esmenes, quan s'escaigui, i el sotmetiment a les garanties de control, fixades per l'Estatut i les lleis (sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties), a més de constituir ele-



PARLAMENT DE CATALUNYA

Grup Parlamentari Socialista

68630 8

ments inherents al ius in officium dels diputats, són elements essencials i inexcusables del procediment legislatiu assegurat per la Constitució i l'Estatut i desenvolupat directament en la norma primària del Reglament del Parlament. En síntesi, no poden ser ignorats en l'aplicació de l'esmentat article 81.3 RPC.

Sobre aquest tema, a més, cal tenir present que la realització de la democràcia parlamentària rau en bona mesura en les garanties del procediment, el qual, a banda d'actuar amb caràcter instrumental, també és recipient i alhora reflex dels principis i dels drets que estructuraven i doten de contingut substantiu l'estat democràtic i de dret. (apartat 4 del Fonament Jurídic 3)

A tot els arguments fins ara exposats, invocant criteris que cal considerar autoritzats, cal afegir-hi que, segons el nostre parer, de cap de les maneres es pot interpretar el mecanisme d'alteració de l'ordre del dia al Ple previst per l'article 81.3 RPC com una especialitat en la tramitació que doni lloc a una votació final sobre el text d'una proposició de llei, sinó que, en tot cas, s'ha de considerar que obre la porta a la possibilitat de tenir un debat de totalitat del text proposat.

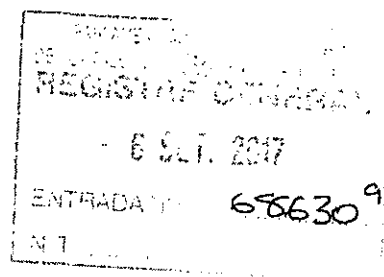
En cas que la proposició de llei debatuda no hagués d'enfrontar esmenes a la totalitat o les superés en la corresponent votació, hauria de continuar la seva tramitació, amb l'assignació a la comissió legislativa pertinent, l'obertura de terminis per a proposar compareixences, per a la formulació d'esmenes a l'articulat, amb la corresponent designació de membres de la ponència i la celebració de les sessions de treball de la ponència que corresponguin, i així fins a cloure tota la tramitació ordinària d'una proposició de llei.

Aquesta és, en la nostra opinió, la única interpretació congruent amb el conjunt del Reglament que es pot fer del que disposa l'article 81.3 RPC i, en canvi, considerar que la seva redacció autoritza a introduir a l'ordre del dia un assumpte no previst, que la majoria absoluta del Ple pot dispensar aquest assumpte dels tràmits parlamentaris que li permetrien d'ésser-hi inclòs i que, a més, la votació sobre la proposició de llei debatuda és una votació final sobre el text, seria una interpretació absolutament exorbitant i abusiva del precepte, clarament no volguda pel legislador reglamentari.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Grup Parlamentari Socialista



Per tot això, els diputats sotasignats consideren que la tramitació d'aquesta proposició de llei, de conformitat amb aquesta interpretació exorbitant de l'article 81.3 del RPC suposaria una vulneració de l'article 29.1 EAC i de l'article 23.2 CE i del ius in officium dels diputats i diputades de la cambra que la Mesa ha d'evitar, en les seves funcions previstes per l'article 37.3.a RPC.

Per tot l'exposat i d'acord amb l'Article 38 del RPC, el Grup parlamentari Socialista:

Primer.- Sol·licita la reconsideració de l'acord d'admissió a tràmit de la Proposició de llei del referèndum d'autodeterminació (tram. 202-00065/11), assolit per la Mesa del Parlament de Catalunya en la sessió tinguda el 6 de setembre de 2017.

Segon.- Sol·licita que la Mesa, de conformitat amb l'article 10. f de l'ERGI, acordi la petició d'un informe als serveis jurídics de la cambra sobre l'adequació de la proposta a l'ordenament jurídic constitucional i estatutari vigent.

Tercer.- Sol·licita que la Mesa, en virtut dels advertiments que ha fet el Consell de Garanties Estatutàries en el Dictamen 7/2017 i, el Secretari General i Lletrat Major, en el seu Informe de 21 de juny de 2017 vetlli per tal que en cap cas no prevalgui una interpretació de l'article 81.3 RPC que vulneri els articles 29.1 EAC i 23.2 CE .

Palau del Parlament, 6 de setembre de 2017

Miquel Iceta i Llorens
President del GP SOC

Eva Granados Galiano
Portaveu del GP SOC

