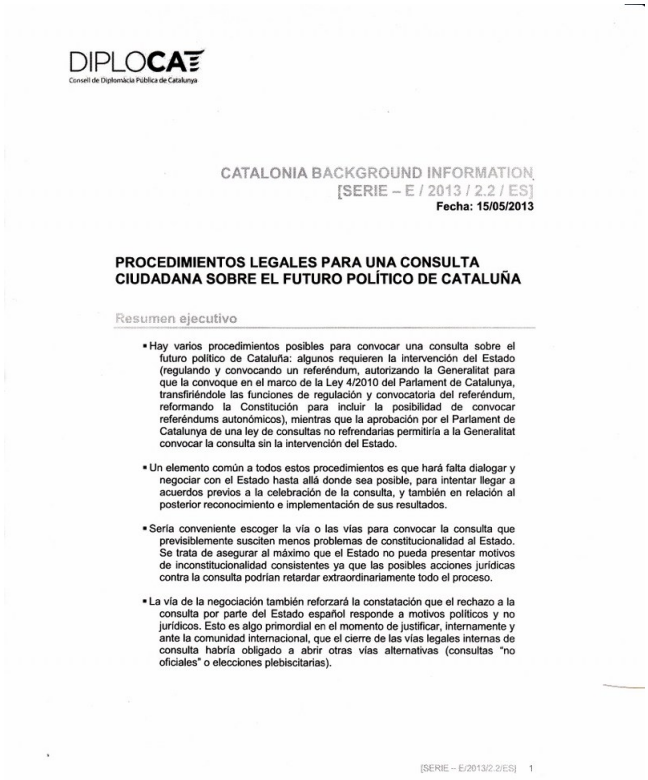


DIPLOCAT
Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya

CATALONIA BACKGROUND INFORMATION
[SERIE – E / 2013 / 2.2 / ES]
Fecha: 15/05/2013

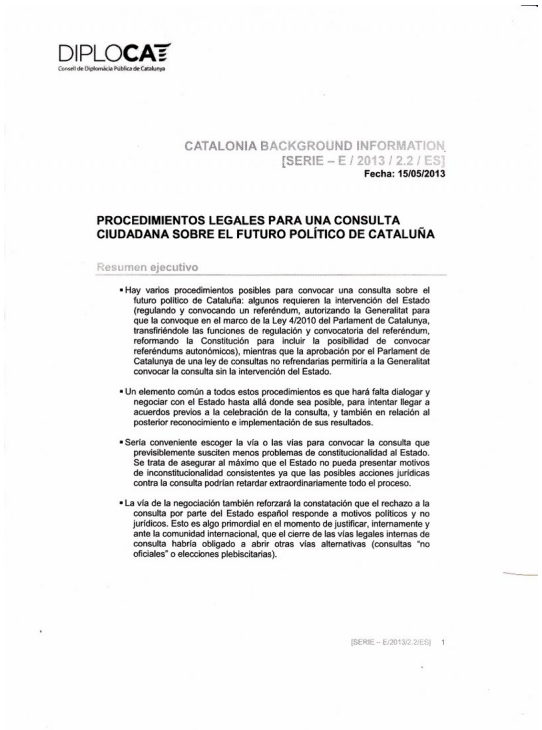
PROCEDIMIENTOS LEGALES PARA UNA CONSULTA CIUDADANA SOBRE EL FUTURO POLÍTICO DE CATALUÑA

Resumen ejecutivo

- Hay varios procedimientos posibles para convocar una consulta sobre el futuro político de Cataluña: algunos requieren la intervención del Estado (regulando y convocando un referéndum, autorizando la Generalitat para que la convoque en el marco de la Ley 4/2010 del Parlament de Catalunya, transfiriéndole las funciones de regulación y convocatoria del referéndum, reformando la Constitución para incluir la posibilidad de convocar referéndums autonómicos), mientras que la aprobación por el Parlament de Catalunya de una ley de consultas no refrendarias permitiría a la Generalitat convocar la consulta sin la intervención del Estado.
- Un elemento común a todos estos procedimientos es que hará falta dialogar y negociar con el Estado hasta allá donde sea posible, para intentar llegar a acuerdos previos a la celebración de la consulta, y también en relación al posterior reconocimiento e implementación de sus resultados.
- Sería conveniente escoger la vía o las vías para convocar la consulta que previsiblemente susciten menos problemas de constitucionalidad al Estado. Se trata de asegurar al máximo que el Estado no pueda presentar motivos de inconstitucionalidad consistentes ya que las posibles acciones jurídicas contra la consulta podrían retardar extraordinariamente todo el proceso.
- La vía de la negociación también reforzará la constatación que el rechazo a la consulta por parte del Estado español responde a motivos políticos y no jurídicos. Esto es algo primordial en el momento de justificar, internamente y ante la comunidad internacional, que el cierre de las vías legales internas de consulta habría obligado a abrir otras vías alternativas (consultas "no oficiales" o elecciones plebiscitarias).

[SERIE – E/2013/2.2/ES] 1

.



DIPLOCAT
Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya

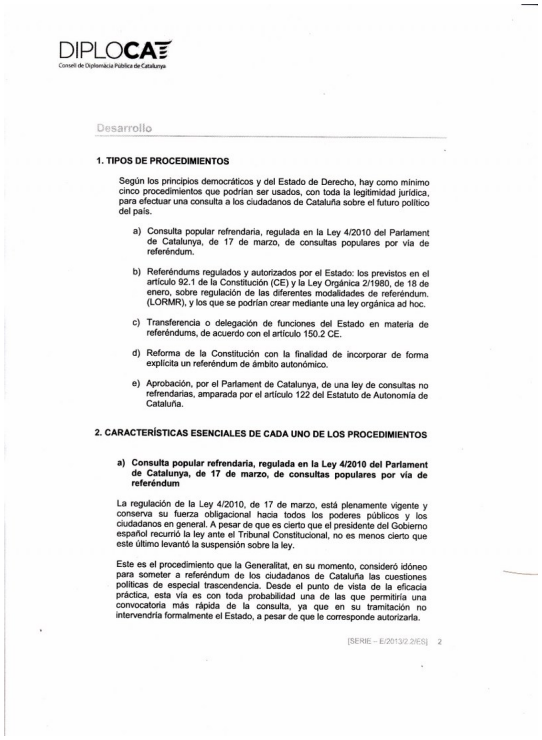
CATALONIA BACKGROUND INFORMATION
[SERIE – E / 2013 / 2.2 / ES]
Fecha: 15/05/2013

PROCEDIMIENTOS LEGALES PARA UNA CONSULTA CIUDADANA SOBRE EL FUTURO POLÍTICO DE CATALUÑA

Resumen ejecutivo

- Hay varios procedimientos posibles para convocar una consulta sobre el futuro político de Cataluña: algunos requieren la intervención del Estado (regulando y convocando un referéndum, autorizando la Generalitat para que la convoque en el marco de la Ley 4/2010 del Parlament de Catalunya, transfiriéndole las funciones de regulación y convocatoria del referéndum, reformando la Constitución para incluir la posibilidad de convocar referéndums autonómicos), mientras que la aprobación por el Parlament de Catalunya de una ley de consultas no refrendarias permitiría a la Generalitat convocar la consulta sin la intervención del Estado.
- Un elemento común a todos estos procedimientos es que hará falta dialogar y negociar con el Estado hasta allá donde sea posible, para intentar llegar a acuerdos previos a la celebración de la consulta, y también en relación al posterior reconocimiento e implementación de sus resultados.
- Sería conveniente escoger la vía o las vías para convocar la consulta que previsiblemente susciten menos problemas de constitucionalidad al Estado. Se trata de asegurar al máximo que el Estado no pueda presentar motivos de inconstitucionalidad consistentes ya que las posibles acciones jurídicas contra la consulta podrían retardar extraordinariamente todo el proceso.
- La vía de la negociación también reforzará la constatación que el rechazo a la consulta por parte del Estado español responde a motivos políticos y no jurídicos. Esto es algo primordial en el momento de justificar, internamente y ante la comunidad internacional, que el cierre de las vías legales internas de consulta habría obligado a abrir otras vías alternativas (consultas "no oficiales" o elecciones plebiscitarias).

[SERIE – E/2013/2.2/ES] 1



DIPLOCAT
Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya

Desarrollo

1. TIPOS DE PROCEDIMIENTOS

Según los principios democráticos y del Estado de Derecho, hay como mínimo cinco procedimientos que podrían ser usados, con toda la legitimidad jurídica, para efectuar una consulta a los ciudadanos de Cataluña sobre el futuro político del país.

a) Consulta popular refrendaria, regulada en la Ley 4/2010 del Parlament de Catalunya, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum.

b) Referéndums regulados y autorizados por el Estado: los previstos en el artículo 92.1 de la Constitución (CE) y la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las diferentes modalidades de referéndum. (LORMR), y los que se podrían crear mediante una ley orgánica ad hoc.

c) Transferencia o delegación de funciones del Estado en materia de referéndums, de acuerdo con el artículo 150.2 CE.

d) Reforma de la Constitución con la finalidad de incorporar de forma explícita un referéndum de ámbito autonómico.

e) Aprobación, por el Parlament de Catalunya, de una ley de consultas no refrendarias, amparada por el artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

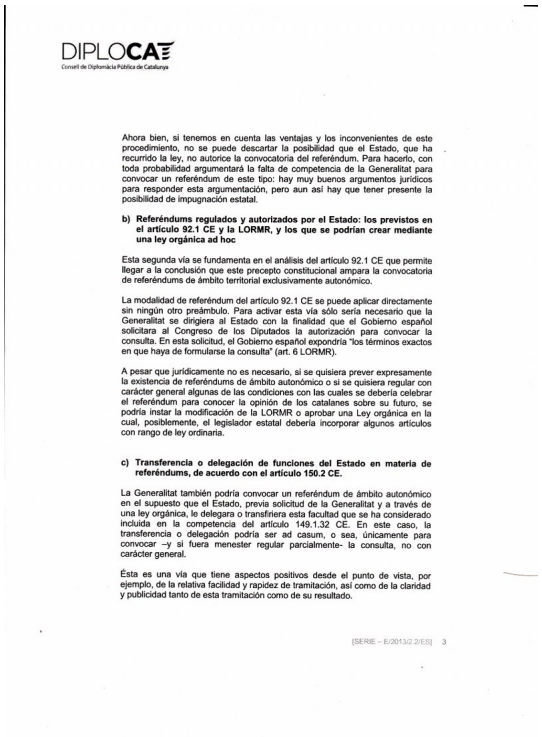
2. CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE CADA UNO DE LOS PROCEDIMIENTOS

a) Consulta popular refrendaria, regulada en la Ley 4/2010 del Parlament de Catalunya, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum

La regulación de la Ley 4/2010, de 17 de marzo, está plenamente vigente y conserva su fuerza obligacional hacia todos los poderes públicos y los ciudadanos en general. A pesar de que es cierto que el presidente del Gobierno español recurrió la ley ante el Tribunal Constitucional, no es menos cierto que este último levantó la suspensión sobre la ley.

Este es el procedimiento que la Generalitat, en su momento, consideró idóneo para someter a referéndum de los ciudadanos de Cataluña las cuestiones políticas de especial trascendencia. Desde el punto de vista de la eficacia práctica, esta vía es con toda probabilidad una de las que permitiría una convocatoria más rápida de la consulta, ya que en su tramitación no intervendría formalmente el Estado, a pesar de que le corresponde autorizarla.

[SERIE – E/2013/2.2/ES] 2



DIPLOCAT
Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya

Ahora bien, si tenemos en cuenta las ventajas y los inconvenientes de este procedimiento, no se puede descartar la posibilidad que el Estado, que ha recurrido la ley, no autorice la convocatoria del referéndum. Para hacerlo, con toda probabilidad argumentará la falta de competencia de la Generalitat para convocar un referéndum de este tipo: hay muy buenos argumentos jurídicos para responder esta argumentación, pero aun así hay que tener presente la posibilidad de impugnación estatal.

b) Referéndums regulados y autorizados por el Estado: los previstos en el artículo 92.1 CE y la LORMR, y los que se podrían crear mediante una ley orgánica ad hoc

Esta segunda vía se fundamenta en el análisis del artículo 92.1 CE que permite llegar a la conclusión que este precepto constitucional ampara la convocatoria de referéndums de ámbito territorial exclusivamente autonómico.

La modalidad de referéndum del artículo 92.1 CE se puede aplicar directamente sin ningún otro preámbulo. Para activar esta vía sólo sería necesario que la Generalitat se dirigiera al Estado con la finalidad que el Gobierno español solicitara al Congreso de los Diputados la autorización para convocar la consulta. En esta solicitud, el Gobierno español expondría "los términos exactos en que haya de formularse la consulta" (art. 6 LORMR).

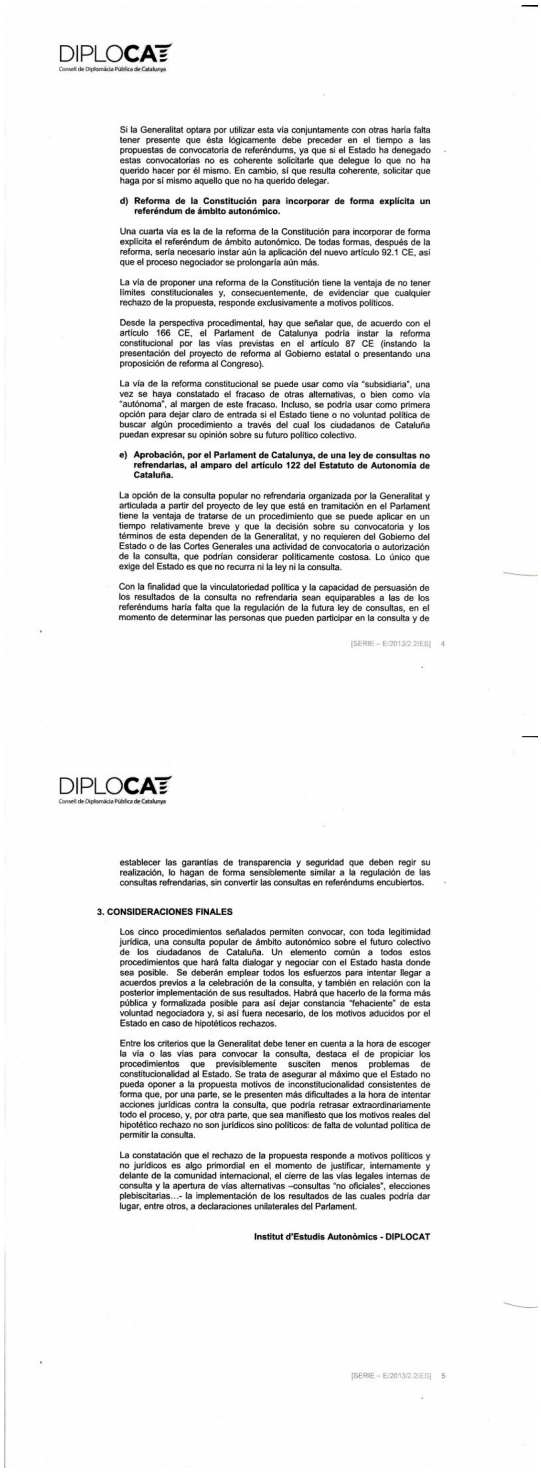
A pesar que jurídicamente no es necesario, si se quisiera prever expresamente la existencia de referéndums de ámbito autonómico o si se quisiera regular con carácter general algunas de las condiciones con las cuales se debería celebrar el referéndum para conocer la opinión de los catalanes sobre su futuro, se podría instar la modificación de la LORMR o aprobar una Ley orgánica en la cual, posiblemente, el legislador estatal debería incorporar algunos artículos con rango de ley ordinaria.

c) Transferencia o delegación de funciones del Estado en materia de referéndums, de acuerdo con el artículo 150.2 CE.

La Generalitat también podría convocar un referéndum de ámbito autonómico en el supuesto que el Estado, previa solicitud de la Generalitat y a través de una ley orgánica, le delegara o transfiriera esta facultad que se ha considerado incluida en la competencia del artículo 149.1.32 CE. En este caso, la transferencia o delegación podría ser ad casum, o sea, únicamente para convocar –y si fuera menester regular parcialmente- la consulta, no con carácter general.

Ésta es una vía que tiene aspectos positivos desde el punto de vista, por ejemplo, de la relativa facilidad y rapidez de tramitación, así como de la claridad y publicidad tanto de esta tramitación como de su resultado.

[SERIE – E/2013/2.2/ES] 3



DIPLOCAT
Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya

Si la Generalitat optara por utilizar esta vía conjuntamente con otras haría falta tener presente que ésta lógicamente debe preceder en el tiempo a las propuestas de convocatoria de referéndums, ya que si el Estado ha denegado estas convocatorias no es coherente solicitarle que delegue lo que no ha querido hacer por él mismo. En cambio, sí que resulta coherente, solicitar que haga por sí mismo aquello que no ha querido delegar.

d) Reforma de la Constitución para incorporar de forma explícita un referéndum de ámbito autonómico.

Una cuarta vía es la de la reforma de la Constitución para incorporar de forma explícita el referéndum de ámbito autonómico. De todas formas, después de la reforma, sería necesario instar aún la aplicación del nuevo artículo 92.1 CE, así que el proceso negociador se prolongaría aún más.

La vía de proponer una reforma de la Constitución tiene la ventaja de no tener límites constitucionales y, consecuentemente, de evidenciar que cualquier rechazo de la propuesta, responde exclusivamente a motivos políticos.

Desde la perspectiva procedimental, hay que señalar que, de acuerdo con el artículo 166 CE, el Parlament de Catalunya podría instar la reforma constitucional por las vías previstas en el artículo 87 CE (instando la presentación del proyecto de reforma al Gobierno estatal o presentando una proposición de reforma al Congreso).

La vía de la reforma constitucional se puede usar como vía "subsidiaria", una vez se haya constatado el fracaso de otras alternativas, o bien como vía "autónoma", al margen de este fracaso. Incluso, se podría usar como primera opción para dejar claro de entrada si el Estado tiene o no voluntad política de buscar algún procedimiento a través del cual los ciudadanos de Cataluña puedan expresar su opinión sobre su futuro político colectivo.

e) Aprobación, por el Parlament de Catalunya, de una ley de consultas no refrendarias, al amparo del artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La opción de la consulta popular no refrendaria organizada por la Generalitat y articulada a partir del proyecto de ley que está en tramitación en el Parlament tiene la ventaja de tratarse de un procedimiento que se puede aplicar en un tiempo relativamente breve y que la decisión sobre su convocatoria y los términos de esta dependen de la Generalitat, y no requieren del Gobierno del Estado o de las Cortes Generales una actividad de convocatoria o autorización de la consulta, que podrían considerar políticamente costosa. Lo único que exige del Estado es que no recurra ni la ley ni la consulta.

Con la finalidad que la vinculatoriedad política y la capacidad de persuasión de los resultados de la consulta no refrendaria sean equiparables a las de los referéndums haría falta que la regulación de la futura ley de consultas, en el momento de determinar las personas que pueden participar en la consulta y de

[SERIE – E/2013/2.2/ES] 4

DIPLOCAT
Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya

establecer las garantías de transparencia y seguridad que deben regir su realización, lo hagan de forma sensiblemente similar a la regulación de las consultas refrendarias, sin convertir las consultas en referéndums encubiertos.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Los cinco procedimientos señalados permiten convocar, con toda legitimidad jurídica, una consulta popular de ámbito autonómico sobre el futuro colectivo de los ciudadanos de Cataluña. Un elemento común a todos estos procedimientos que hará falta dialogar y negociar con el Estado hasta donde sea posible. Se deberán emplear todos los esfuerzos para intentar llegar a acuerdos previos a la celebración de la consulta, y también en relación con la posterior implementación de sus resultados. Habrá que hacerlo de la forma más pública y formalizada posible para así dejar constancia "fehaciente" de esta voluntad negociadora y, si así fuera necesario, de los motivos aducidos por el Estado en caso de hipotéticos rechazos.

Entre los criterios que la Generalitat debe tener en cuenta a la hora de escoger la vía o las vías para convocar la consulta, destaca el de propiciar los procedimientos que previsiblemente susciten menos problemas de constitucionalidad al Estado. Se trata de asegurar al máximo que el Estado no pueda oponer a la propuesta motivos de inconstitucionalidad consistentes de forma que, por una parte, se le presenten más dificultades a la hora de intentar acciones jurídicas contra la consulta, que podría retrasar extraordinariamente todo el proceso, y, por otra parte, que sea manifiesto que los motivos reales del hipotético rechazo no son jurídicos sino políticos: de falta de voluntad política de permitir la consulta.

La constatación que el rechazo de la propuesta responde a motivos políticos y no jurídicos es algo primordial en el momento de justificar, internamente y delante de la comunidad internacional, el cierre de las vías legales internas de consulta y la apertura de vías alternativas –consultas "no oficiales", elecciones plebiscitarias, ...– la implementación de los resultados de las cuales podría dar lugar, entre otros, a declaraciones unilaterales del Parlament.

Institut d'Estudis Autonòmics - DIPLOCAT

[SERIE – E/2013/2.2/ES] 5