



# **LA CONSULTA SOBRE EL FUTUR POLÍTIC DE CATALUNYA**

**Barcelona, 25 de juliol de 2013**



Generalitat de Catalunya  
**Consell Assessor  
per a la Transició Nacional**

## Índex

<b>1. Introducció</b>	<b>7</b>
<b>2. Anàlisi del suport a la celebració de la consulta</b>	<b>10</b>
2.1 Introducció	10
2.2 El suport al dret a decidir: què ens diuen les enquestes	11
2.3 El suport al dret a decidir: què ens diuen els resultats electorals	13
2.3.1 Radiografia electoral del suport a la celebració de la consulta	14
2.3.2 Radiografia electoral dels contraris a la celebració de la consulta	19
2.3.3 Radiografia electoral: diferència entre els partidaris i els contraris a la celebració de la consulta	23
2.4 El suport a la consulta a partir de la combinació de les enquestes i els resultats electorals	25
2.5 Conclusions	30
<b>3. Arguments legitimadors de la celebració de la consulta</b>	<b>31</b>
3.1 Legitimitat històrica	31
3.2 Arguments legitimadors en les democràcies liberals	39
3.2.1 La consulta respon a principis democràtics, representatius, cívics i participatius	39
3.2.2 La consulta respon a principis liberals: protegeix els drets individuals i els drets col·lectius dels ciutadans	41
3.2.3 La consulta respon a principis igualitaris i inclusius	42



3.2.4 La consulta és possible dins de la legalitat constitucional actual	43
3.2.5 La consulta és congruent amb els principis del federalisme plurinacional	43
3.2.6 La consulta és pròpia d'una concepció avançada i cosmopolita de la democràcia	44
3.2.7 La consulta és funcional: permet sortir de l'atzucac polític actual	44
3.2.8 Les consultes ciutadanes constitueixen un procediment habitual en l'àmbit internacional de les democràcies	45
3.2.9 La consulta és congruent amb la tradició històrica i la cultura política catalana	46
3.2.10 La consulta dóna visibilitat internacional a Catalunya i l'afirma com a subjecte polític	47
<b>4. Estratègies jurídiques per a la convocatòria d'una consulta legal d'acord amb el dret intern</b>	<b>47</b>
4.1 Objectius a assolir i criteris per dissenyar l'estratègia	48
4.2 Anàlisi de les cinc vies legals des de la perspectiva dels criteris que s'acaben d'esmentar	50
4.2.1 Referèndums autonòmics de l'article 92 de la Constitució	50
4.2.2 La delegació o transferència de competències de l'article 150.2 de la Constitució	53
4.2.3 Els referèndums de la Llei catalana 4/2010	54
4.2.4 Les consultes populars de la proposició de llei que es tramita en el Parlament	55
4.2.5 La reforma de la Constitució	56
4.3 Quants i quins dels procediments de consulta analitzats caldria intentar aplicar? Per quin ordre?	57
4.4 Conclusions	59



<b>5. La consulta en el marc del dret de la Unió Europea i del dret internacional</b>	<b>60</b>
5.1 Plantejament de la qüestió	60
5.2 Hi ha en l'ordenament jurídic de la UE o en l'internacional procediments per convocar la consulta o drets i principis aplicables a les vies legals internes o a les vies alternatives? Referència al principi democràtic, al dret d'autodeterminació i al principi de protecció de les minories	61
5.3 Són drets justiciables?	66
5.4 Efectes jurídics dels drets i principis esmentats sobre les vies legals de consulta i sobre les vies alternatives. Referència a la licitud internacional de les vies alternatives	69
<b>6. Elements configuradors de la consulta i criteris reguladors de les campanyes electorals</b>	<b>73</b>
6.1 La pregunta	73
6.1.1 Claredat i neutralitat	74
6.1.2 Dues o més alternatives	78
6.1.3 Referència o no a la necessitat d'implementar els resultats a través de les vies legals	82
6.1.4 Conclusions	86
6.2 La data	87
6.2.1 Elements a ponderar a l'hora de fixar la data	87
6.2.2 Aplicació dels criteris analitzats al cas de la consulta	90
6.3 El cens. Problemes logístics relacionats amb la realització de la consulta	91
6.4 El quòrum i les majories	98
6.4.1 Plantejament de la qüestió	98
6.4.2 Conclusions	101



6.5 L'Administració electoral i la conveniència de crear la Sindicatura Electoral de Catalunya	102
6.6 L'observació electoral internacional	111
6.7 La regulació de la campanya institucional	112
6.8 La regulació de la campanya informativa o de propaganda	117
<b>7. La implementació dels resultats de la consulta legal: conseqüències jurídiques de la victòria del "sí" i del "no"</b>	<b>124</b>
7.1 Les conseqüències d'una consulta amb una pregunta sobre la independència de Catalunya	125
7.1.1. Hipòtesi de victòria del "sí"	125
7.1.2 Hipòtesi de victòria del "no"	131
7.2 Les conseqüències d'una consulta amb una pregunta sobre la independència de Catalunya amb clàusula de salvaguarda	133
7.2.1 Hipòtesi de victòria del "sí"	133
7.2.2 Hipòtesi de victòria del "no"	135
7.3 Les conseqüències d'una consulta amb pregunta múltiple	135
7.4 Les conseqüències d'una consulta amb una pregunta per un "Estat propi"	137
7.5 Conclusions	139
<b>8. Vies alternatives en cas de no poder-se fer la consulta legal</b>	<b>141</b>
8.1 Consultes mitjançant votació per vies alternatives	141
8.2 Eleccions plebiscitàries	142
8.3 Declaracions unilaterals d'independència (DUI)	145
8.4 Mediació internacional o de la UE	149



<b>9. Instruments jurídics que pot utilitzar l'Estat -o altres subjectes legitimats- per oposar-se a les activitats desenvolupades per la Generalitat per convocar una consulta o per implementar els seus resultats</b>	<b>150</b>
9.1 Instruments front a les consultes populars no referendàries	150
9.2 Instruments front a les eleccions plebiscitàries	154
9.3 Instruments front a les consultes mitjançant procediments no previstos legalment	157
9.4. Instruments front a la declaració unilateral d'independència (DUI)	162
9.5 Altres actuacions possibles	164

<b>10. Resum i conclusions</b>	<b>167</b>
--------------------------------	------------

<b>Annexos</b>	<b>203</b>
----------------	------------

Annex I: Model contextual, model individual i bases de dades utilitzades.

Annex II: Mapes complementaris de les eleccions de 2010. Mapes sintètics dels resultats de les enquestes i dels resultats de les eleccions de 2012

Annex III: Referèndums amb impacte institucional/constitucional celebrats a 10 democràcies (Alemanya, Bèlgica, Canadà, Dinamarca, França, Irlanda, Itàlia, Regne Unit, Suècia i Suïssa) (1995-maig 2013). Nivells estatal i subestatal (Suïssa: anàlisi només del nivell estatal)

Annex IV: Llista de gràfics i llista de mapes



## **1. Introducció**

El present informe analitza la situació fàctica i els elements jurídics, polítics i procedimentals que incideixen en l'organització d'un referèndum o consulta a través de la qual els ciutadans de Catalunya puguin decidir el seu futur polític. El document s'estructura en una sèrie de seccions analítiques i d'unes conclusions finals.

En primer lloc, s'estudia el suport que genera la celebració de la consulta tant a partir de les dades que ofereixen les enquestes com del suport electoral obtingut en les passades eleccions al Parlament de Catalunya pels partits favorables i contraris a la convocatòria. Concretament, i sobre la base dels vots obtinguts per cada partit, s'analitza la distribució territorial, presentant una sèrie de mapes que permeten esbrinar com es distribueix el suport a la consulta arreu dels municipis catalans. Finalment es combina la informació de les enquestes amb els resultats electorals, a través d'una estimació estadística, per tal de conèixer la magnitud del suport al dret a decidir i la seva distribució territorial per municipis. L'estudi mostra un ampli suport de la població catalana a favor de la celebració de la consulta (epígraf 2).

En segon lloc, es mostren els principals arguments que legitimen la implementació d'aquest tipus de consulta, tant els de caràcter històric com els que són propis de les democràcies liberals (caràcter democràtic, representatiu, cívic i participatiu de la consulta; protecció "liberal" dels drets individuals i col·lectius dels ciutadans; caràcter igualitari i inclusiu; congruència amb els principis del federalisme plurinacional, concepció avançada i cosmopolita de la democràcia; caràcter pacífic i funcional per sortir de l'atzucac polític actual; congruència amb la cultura política catalana; visibilitat internacional de Catalunya). També s'inclou en l'anàlisi la perspectiva de les pràctiques de democràcia directa que mostra la política comparada actual (epígraf 3).





En tercer lloc, es mostren les estratègies jurídiques que la Generalitat hauria d'emprar per fer efectiva una consulta legal a través de les vies previstes en el dret intern. Concretament es planteja la qüestió de quants i quins dels procediments caldria intentar aplicar i per quin ordre caldria fer-ho. El Govern de la Generalitat disposa ja d'un informe extens, elaborat per l'Institut d'Estudis Autonòmics (IEA), en el qual s'identifiquen, en el dret intern, fins a cinc procediments a través dels quals es podria convocar de manera legal una consulta per tal que les ciutadanes i els ciutadans de Catalunya poguessin expressar la seva opinió sobre llur futur polític col·lectiu <sup>1</sup>. El Consell Assessor per a la Transició Nacional fa seves les línies mestres d'aquest informe i, per tal d'evitar reiteracions, en aquest document únicament s'analitzaran les qüestions relatives a la consulta no examinades en l'informe de l'IEA (epígraf 4).

En quart lloc, en previsió que l'Estat s'oposi a la celebració de la consulta per les vies del dret intern, s'analitza si els drets internacional i europeu estableixen algun procediment legal específic per convocar la consulta o contenen algun dret o principi que es pugui al·legar davant d'un tribunal de justícia o que estableixi alguna mena de situació jurídica activa a favor de la Generalitat o, finalment, si contenen algun dret o principi que permeti concloure que la celebració de la consulta per vies alternatives i la implementació dels seus resultats, inclosa la constitució d'un Estat independent, no constitueix un il·lícit internacional amb les conseqüències que deriven d'aquest fet (epígraf 5).

---

<sup>1</sup> Aquestes cinc vies són els referèndums regulats i convocats per l'Estat de l'article 92 CE; la delegació o transferència de competències de l'article 150.2 CE; els referèndums previstos en la Llei catalana 4/2010; les consultes de la proposició de llei catalana de consultes populars no referendàries que actualment s'està tramitant en el Parlament de Catalunya i, finalment, la reforma de la Constitució. L'informe de l'IEA conclou que hi ha molt bons arguments jurídics per defensar la legalitat d'aquestes vies, de manera que un hipotètic refús per part de l'Estat a la convocatòria d'una consulta com la que es reivindica majoritàriament a Catalunya caldria imputar-lo més a motius estrictament polítics –a una manca de voluntat política– que no pas a motius jurídics. Vgs. Tres Informes de l'Institut d'Estudis Autonòmics sobre el pacte fiscal, les duplicitats i les consultes populars. Pàgs. 395 a 448. Institut d'Estudis Autonòmics. Barcelona. 2013.

L'informe també es pot consultar a:

[http://www20.gencat.cat/docs/governacio/IEA/documents/assessorament\\_govern/Informe%20consultes%2011.03.2013.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/governacio/IEA/documents/assessorament_govern/Informe%20consultes%2011.03.2013.pdf)



En cinquè lloc, l'informe examina els diversos elements que configuren les consultes populars així com els criteris que han de regir tant la campanya institucional de la Generalitat com la dels actors legitimats per a participar en la consulta. Concretament s'analitzen els criteris que cal emprar a l'hora de formular la pregunta des de la triple perspectiva de la claredat i la neutralitat, de la formulació d'una o varies preguntes, i de la referència o no a la necessitat d'implementar els resultats de la consulta a través de les vies legals vigents. També s'estudien els criteris que haurien de tenir-se presents en la fixació de la data de la consulta, així com la conveniència o no de fixar quòrums mínims de participació o majories qualificades per considerar eficaços els resultats d'una consulta. Finalment, en el cas de les consultes no referendàries, es consideren els problemes polítics i tècnics que suscita la determinació del cens dels cridats a votar, sobre tot en un escenari de no col·laboració de l'Estat o de determinats ens locals, i els problemes logístics i de mitjans materials per celebrar la votació. Es dedica una atenció especial a l'administració electoral i, més concretament, a la possibilitat d'establir una Sindicatura Electoral de Catalunya, així com a la regulació de les campanyes institucional i informativa de la consulta (epígraf 6).

En sisè lloc, es presenten les conseqüències jurídic-polítiques que es poden plantejar a l'hora d'implementar els resultats de la consulta, especialment en el cas d'una resposta favorable a la constitució d'un Estat independent, i això tant des del punt de vista de les accions que hauria d'emprendre la Generalitat, com de les que correspondrien a l'Estat. La resposta a aquesta darrera qüestió està en funció del grau de vinculatorietat jurídica i política que s'atribueixi als resultats de la consulta. En qualsevol cas si l'Estat s'oposés a implementar els resultats o si prèviament ja s'hagués oposat a la possibilitat de celebrar una consulta legal, la Generalitat tindria oberta la possibilitat de cercar vies alternatives per conèixer la voluntat dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu i per implementar-ne els resultats (epígraf 7).



En setè lloc, l'informe mostra diversos procediments o escenaris alternatius que podria emprar la Generalitat per conèixer el parer dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu o per expressar la seva voluntat de constituir-se en Estat independent. Concretament es considera la possibilitat d'implementar consultes "alegals" promogudes pels poders públics o per organitzacions privades amb el suport indirecte dels poders públics; la convocatòria d'eleccions plebiscitàries; una declaració unilateral d'independència, que es podria emprar després d'unes eleccions plebiscitàries o com una presa de posició del Parlament a ratificar posteriorment a través d'una consulta; o una mediació europea o internacional (epígraf 8).

Finalment, en el darrer apartat s'analitzen els hipotètics instruments jurídics que podria intentar emprar l'Estat per oposar-se a les actuacions desenvolupades per la Generalitat per convocar una consulta o per implementar-ne els resultats (epígraf 9).

El document finalitza amb el resum i les conclusions principals de l'informe (epígraf 10).

## **2. Anàlisi del suport a la celebració de la consulta**

### **2.1 Introducció**

Aquest apartat analitza el suport fàctic que genera la convocatòria d'un referèndum o consulta per decidir si Catalunya ha de convertir-se en un nou Estat. S'analitzen les enquestes que s'han publicat fins al maig del 2013 i que han inclòs una pregunta sobre la convocatòria d'un referèndum. També s'analitza el suport electoral que els partits favorables i detractors a la convocatòria d'un referèndum/consulta van obtenir en les eleccions al Parlament de Catalunya. La distribució territorial del suport/rebuig a la consulta es visualitza a través d'una sèrie de mapes de base municipal. Finalment, es



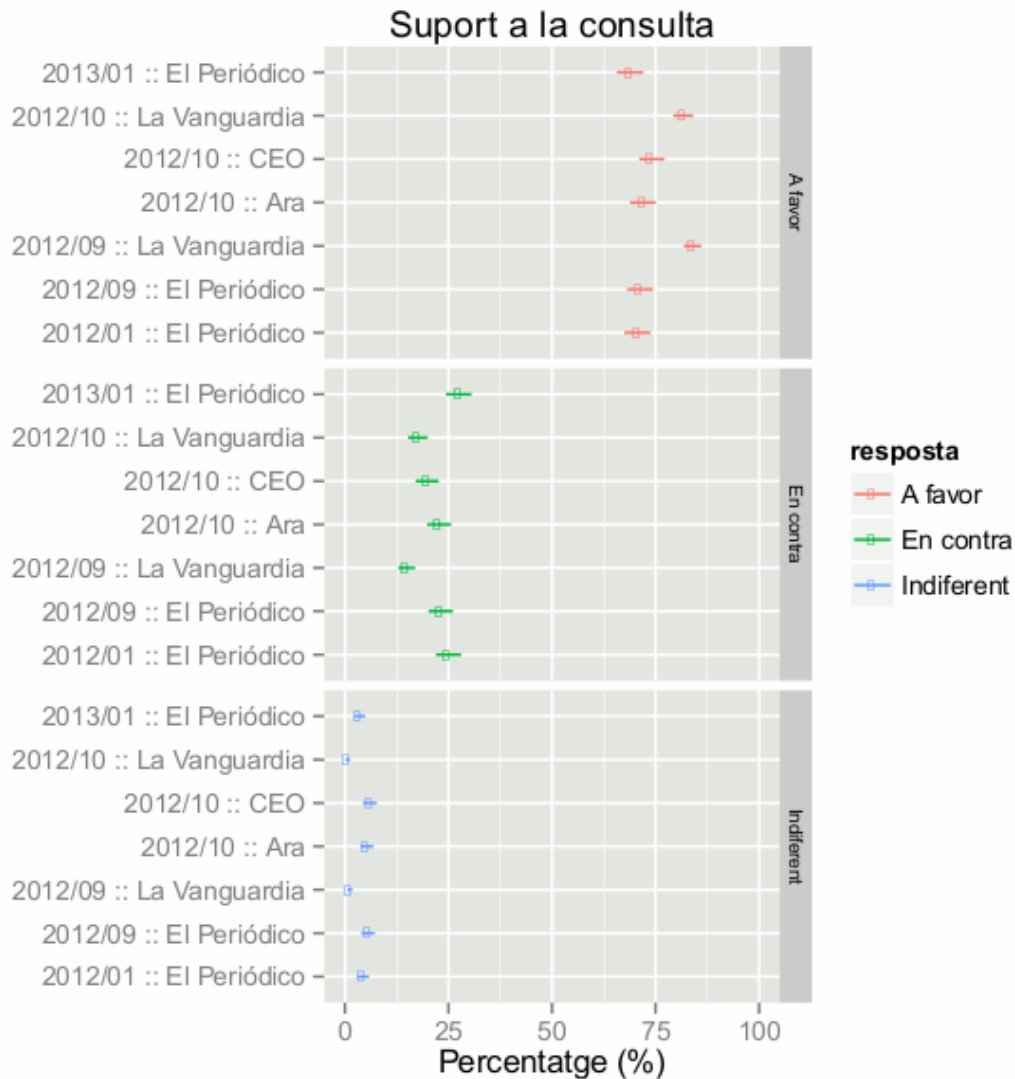
combina la informació que es desprèn de les enquestes amb la dels resultats electorals, a través d'una estimació estadística.

## **2.2 El suport al dret a decidir: què ens diuen les enquestes**

Diversos indicadors i esdeveniments polítics mostren un canvi de perspectiva en l'actitud de bona part de la ciutadania de Catalunya després de la sentència del Tribunal Constitucional espanyol (2010) sobre l'Estatut. És en aquest context que apareix d'una manera inequívoca la reclamació d'un referèndum/consulta sobre el futur polític de Catalunya. Des del gener de l'any 2012, diferents institucions, públiques i privades, han portat a terme diverses enquestes en les quals s'hi inclouïa una pregunta sobre el suport o el rebuig a la convocatòria d'un referèndum sobre l'eventual independència de Catalunya. En total s'han identificat set enquestes. (S'inclou a l'Annex I el detall dels diferents sondeigs: dates del treball de camp, mostra, organisme encarregat, mitjà de comunicació que la publicà i formulació de la pregunta).

El gràfic 1 presenta els resultats obtinguts en les diferents enquestes. Com és habitual, les enquestes inclouen sempre un marge de precisió. En aquest sentit, i per a cada una d'elles, s'ha inclòs l'estimació concreta (representada per un punt) amb el seu respectiu marge d'error.

Gràfic 1: Suport a la consulta sobre l'Estat propi en les diferents enquestes publicades<sup>2</sup>



De l'anàlisi del gràfic se n'extreuen les següents conclusions:

- El suport a la consulta és majoritari a les set enquestes: aproximadament tres de cada quatre ciutadans donen suport a què se celebri.

<sup>2</sup> Els percentatges que aquí es donen difereixen lleugerament dels percentatges publicats pels diferents diaris i institucions. El motiu és que s'ha procedit a normalitzar cada un dels resultats en base a la mostra de cada enquesta. S'hi inclouen els intervals de confiança respectius.



- Si es comparen les diferents enquestes, el suport més baix és el registrat per l'enquesta de El Periódico (gener 2013) (68,9%) i el suport més alt és a l'enquesta de La Vanguardia (setembre 2012) (83,9%).
- Tanmateix, la pregunta que es planteja té una incidència en el resultat: quan s'ha preguntat simplement sobre si s'està d'acord que Catalunya pugui convocar un referèndum (enquestes de La Vanguardia), el percentatge registrat ha estat considerablement elevat.
- En termes generals el percentatge de persones que estan en contra de la celebració d'una consulta se situa entre el 20 i el 28%. La més baixa es va registrar el setembre del 2012 a l'enquesta publicada per La Vanguardia (14,9%) i la més alta a la publicada per El Periódico el gener del 2013 (un 27,5%).
- El percentatge de catalans que són indiferents respecte de la convocatòria d'una consulta se situa en el 5%, aproximadament.
- El percentatge de ciutadans favorables a la convocatòria d'un referèndum ha estat, entre gener del 2012 i gener del 2013 (primera i última enquesta publicada), força constant. Les diferències entre enquestes no són, en aquest sentit, estadísticament significatives.

### **2.3 El suport al dret a decidir: què ens diuen els resultats electorals**

En aquest apartat s'explora el suport a la celebració d'un referèndum/consulta en base a la informació que ens donen els resultats electorals. Aquí l'atenció es focalitza en els vots que van rebre els partits que són favorables a la celebració d'una consulta, així com els suports electorals cap als partits que hi són contraris.

Per tal d'escatir si els partits estan a favor o en contra de la celebració d'una consulta s'ha procedit a analitzar els respectius programes electorals amb els quals els partits van concórrer en les passades eleccions al Parlament de Catalunya (novembre 2012).



En els casos en què el programa electoral no hi feia menció, ni en positiu ni en negatiu, no s'han inclòs en els càlculs (aquest fet succeeix, especialment, amb partits extraparlamentaris).

Així, la classificació realitzada ha estat la següent:

- a) Partits a favor de la celebració d'una consulta: CIU, ERC, (PSC)<sup>3</sup>, ICV, CUP i Altres<sup>4</sup>.
- b) Partits en contra de la celebració d'una consulta: (PSC), PP, C's i Altres<sup>5</sup>.

### 2.3.1 Radiografia electoral del suport a la celebració de la consulta

Segons els vots obtinguts en les passades eleccions al Parlament de Catalunya:

- Els partits partidaris de la celebració de la consulta (PSC inclòs) van sumar 2.682.733 vots, els quals van representar un 73,99% del total dels vots emesos.
- Els partits partidaris de la celebració de la consulta (PSC exclòs) van sumar un total de 2.159.196 vots, els quals van representar un 59,55% del total dels vots emesos.

Tot seguit, es realitza el mateix procediment, il·lustrat territorialment per municipis, però considerant el cens electoral. El percentatge de suport a partits a favor d'una consulta es calcula en base al cens electoral per dos motius: primer, perquè permet descomptar l'efecte de la participació, la qual no és homogènia arreu dels municipis catalans. Segon, perquè permet comparar entre eleccions (en aquest cas, amb les eleccions del 2010).

---

<sup>3</sup> En el cas del PSC, la seva posició en el programa electoral és la següent: "Ens comprometem a promoure les reformes necessàries per tal que els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya puguin exercir el seu dret a decidir a través d'un referèndum o consulta acordat en el marc de la legalitat". En tots els càlculs que es realitzen en aquest apartat, s'ha procedit a realitzar dos escenaris: en el primer escenari s'inclou el PSC en el bloc proconsulta. En el segon escenari s'inclou el PSC en el bloc anticonsulta.

<sup>4</sup> En la categoria d'Altres d'aquest apartat, i segons els respectius programes electorals, s'hi inclouen els següents partits extraparlamentaris: SI, Pirates i SiR.

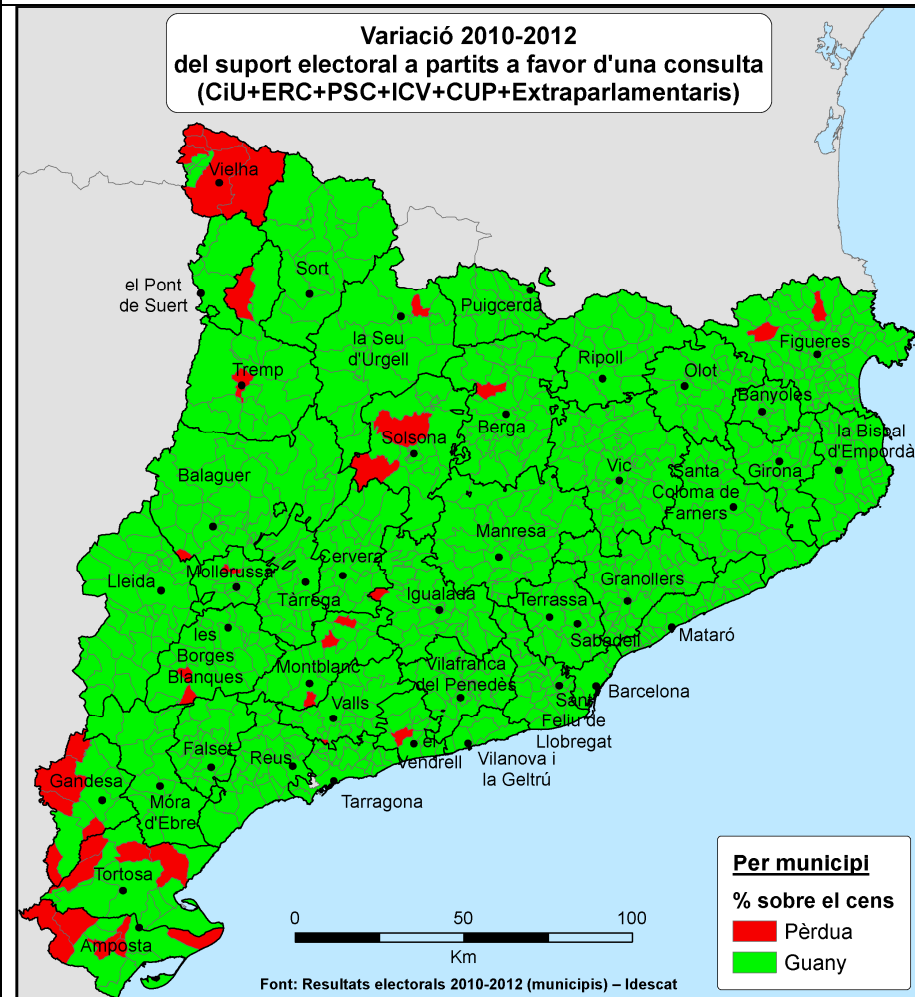
<sup>5</sup> En la categoria d'Altres, d'aquest apartat, i segons els respectius programes electorals, s'hi inclouen els següents partits extraparlamentaris: UPyD i PxC.



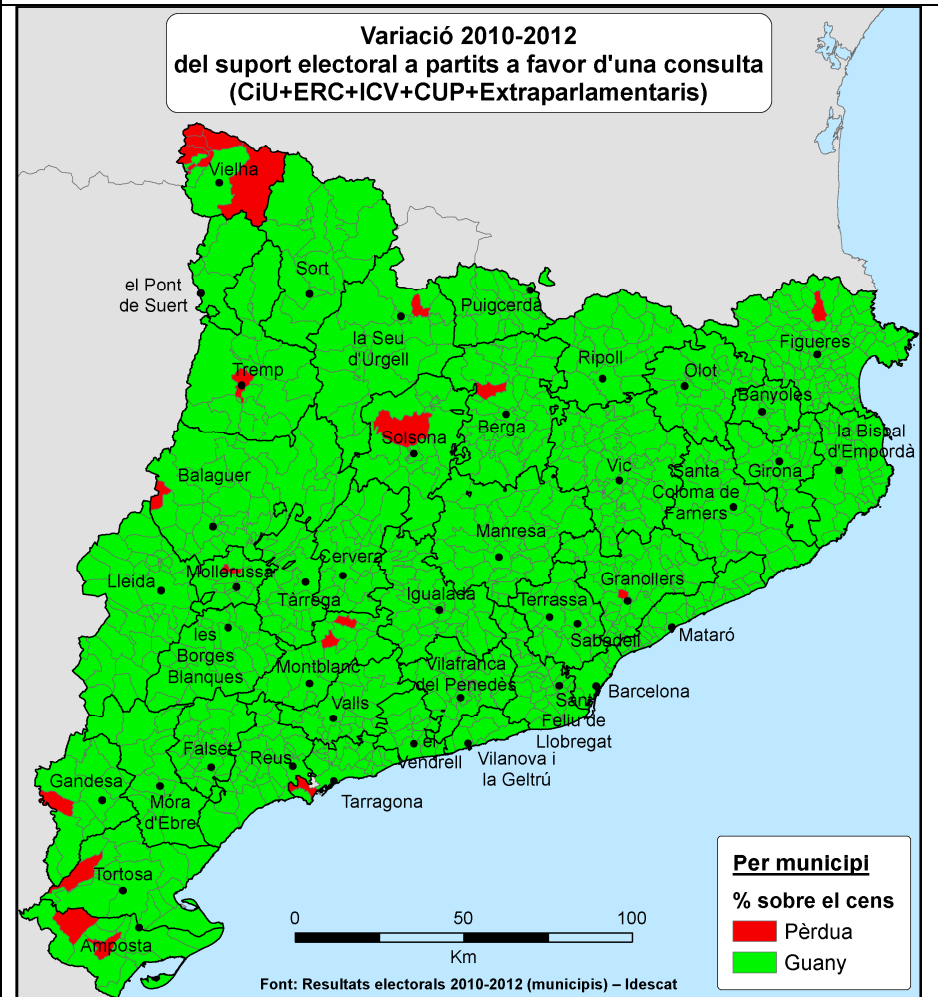
- Els percentatges sobre el total del cens electoral, i com a conseqüència del fet que la participació ha augmentat arreu, el balanç és sempre positiu entre les eleccions del 2012 i del 2010.
- Comptant els vots al PSC en el bloc partidari de la consulta, el 2010 hi va haver un 45,22% del cens que va votar partits proconsulta. El 2012 el percentatge ha estat del 51,03, significat un augment de 5,81 punts percentuals.
- D'altra banda, si considerem els vots al PSC com a contraris a la consulta, el 2010 hi va haver un 34,31% del cens que va votar a partits proconsulta. El 2012 el percentatge ha estat del 41,07%, un increment de 6,76 punts percentuals.
- Incloent el PSC en l'apartat dels favorables al dret de decidir, l'any 2010 hi va haver un total de 2.364.881 vots a favor d'una consulta (75,97% sobre els vots vàlids). Els 2.682.733 vots del 2012 representen un increment de 317.852 vots, però sobre el total de vots vàlids això suposa un decreixement de l'1,98 punts percentuals.
- Si incloem els vots al PSC en el grup contrari a la consulta, l'any 2010 hi va haver 1.794.476 vots proconsulta (57,65% dels vots vàlids). Els 2.159.196 vots del 2012 representen un increment de 364.720 vots, i un increment percentual de l'1,90%.
- Si mapifiquem la variació electoral dels partits partidaris de la consulta 2010-2012 (incloent els dos escenaris del PSC) veiem com aquesta ha augmentat a tot el territori, amb unes poques excepcions (bàsicament en indrets de la Vall d'Aran i Terres de l'Ebre) (Mapes 1 i 2).



Mapa 1



Mapa 2





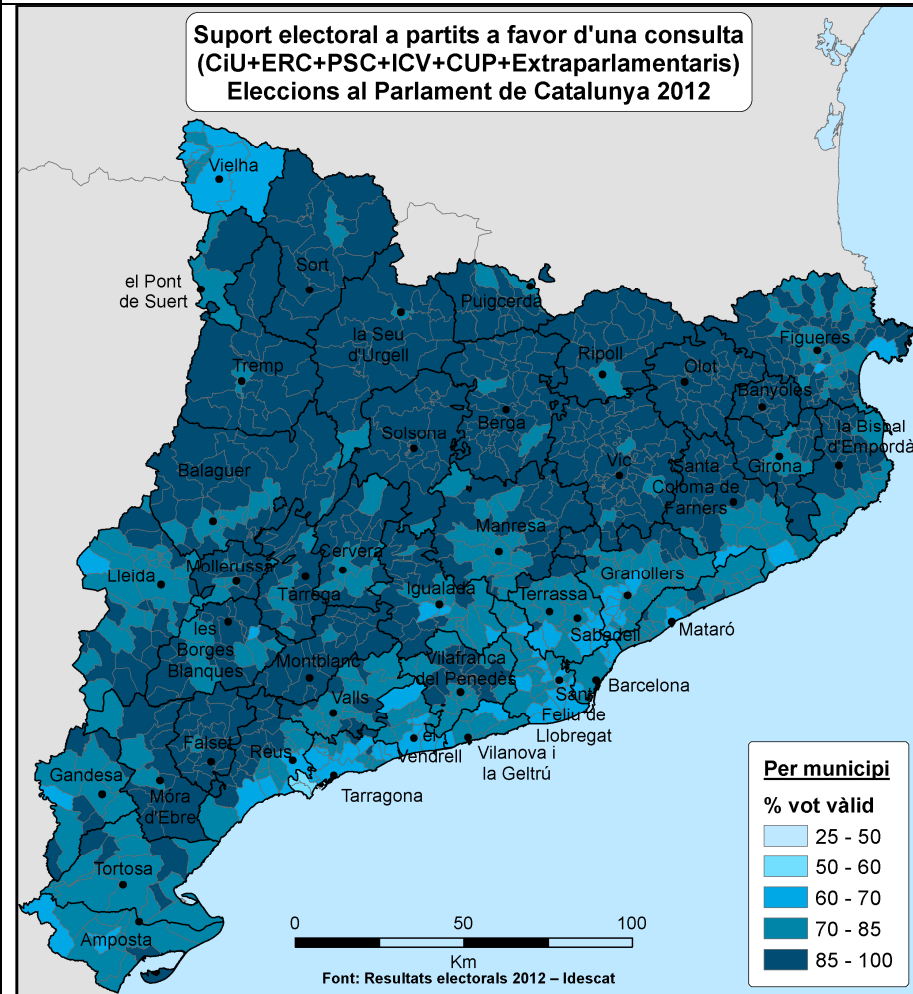
Els mapes 3 i 4 mostren el vot acumulat d'aquells partits favorables a la celebració d'una consulta. En aquest cas, en tractar-se de l'anàlisi d'un sol procés electoral, el percentatge s'ha calculat en base al vot vàlid total (és a dir, vot a partits polítics més el vot en blanc). Per tant, en els càlculs no hi ha inclosos els vots nuls o els vots rebuts per formacions polítiques que no feien explícit el seu suport (o rebuig) a la convocatòria d'un referèndum<sup>6</sup>.

- A la meitat nord del país, així com a l'extrem sud-oest (interior), el vot acumulat supera el 70% i, en molts casos, el 85%. El mínim de vot acumulat per als partits favorables a la consulta és sempre superior al 55%. (Mapa 3, incloent-hi el PSC).
- A tall de comparació, en l'Annex II s'inclouen els mateixos mapes però en base als resultats de les eleccions de l'any 2010. És a dir, s'han sumat els vots que l'any 2010 van rebre els partits que actualment estan a favor d'una consulta (i d'aquells que estan en contra) i s'han representat per municipis.

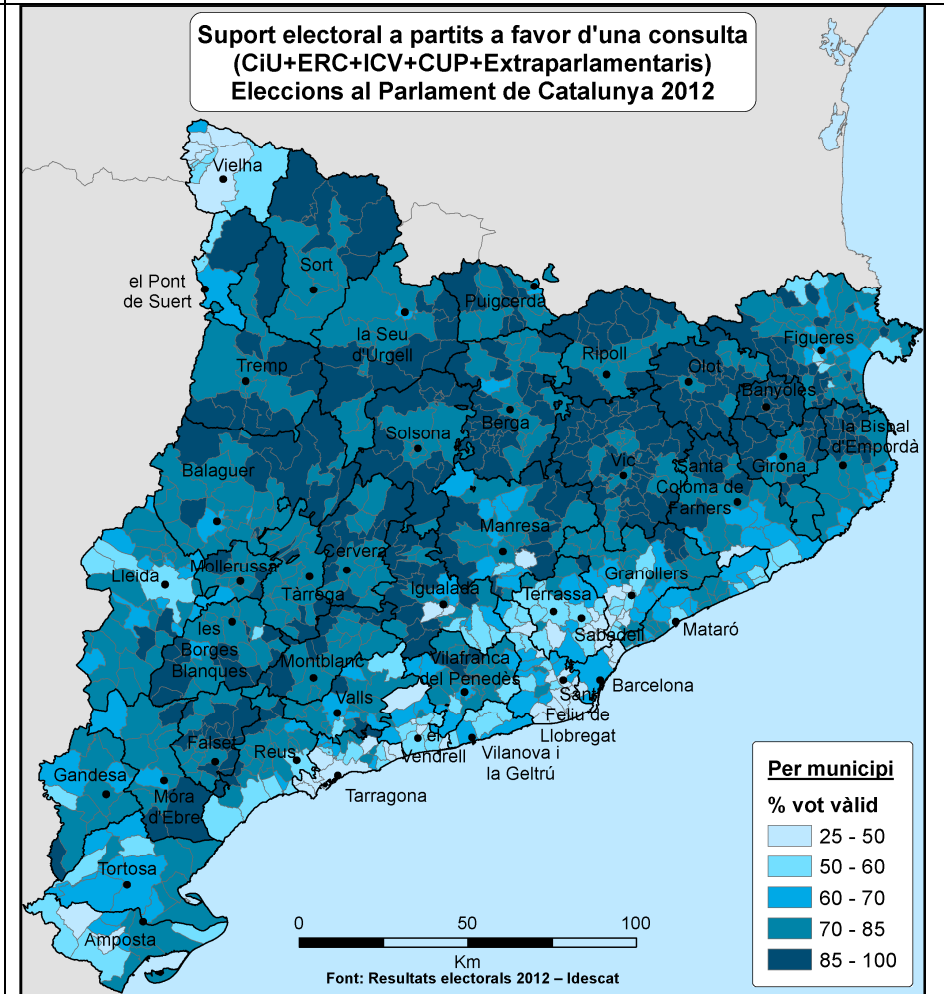
---

<sup>6</sup> Per aquest motiu, quan es comparen i se sumen els percentatges màxims obtinguts en els mapes a favor i en contra, la suma no arriba al 100%.

Mapa 3



Mapa 4





### 2.3.2 Radiografia electoral dels contraris a la celebració de la consulta

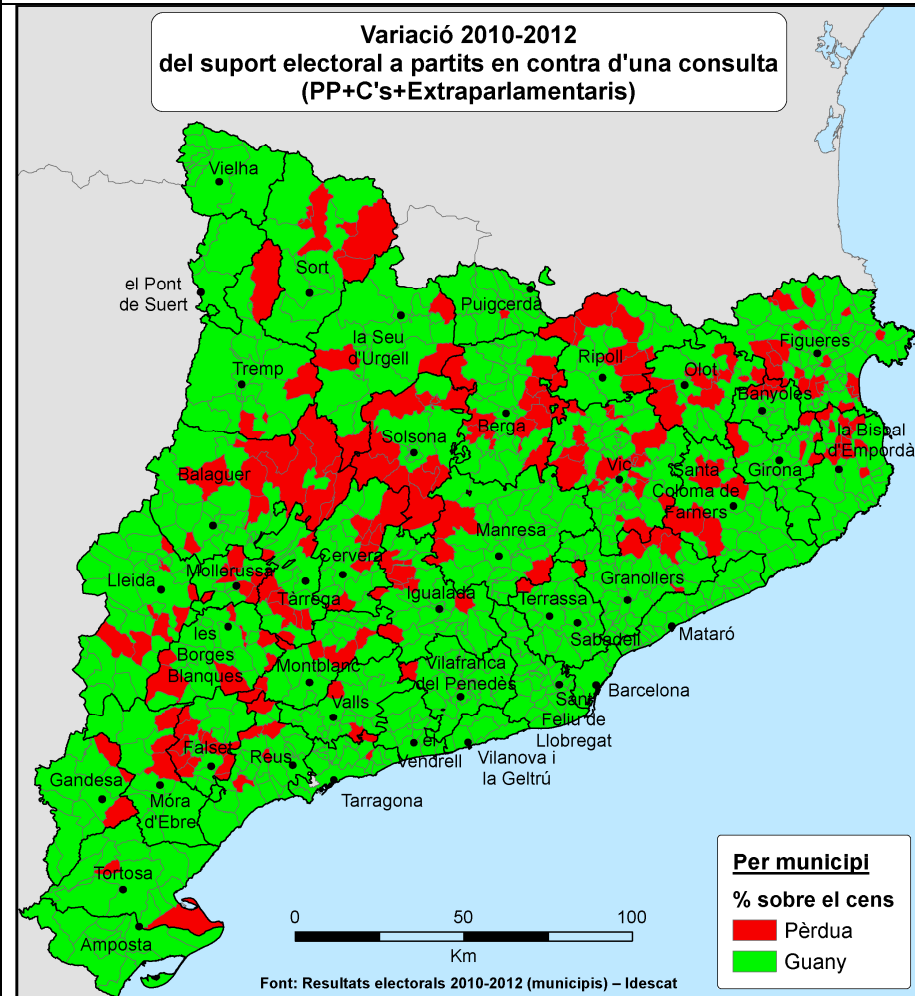
Segons els vots obtinguts en les passades eleccions al Parlament de Catalunya:

- Els partits contraris a la celebració de la consulta (sense el PSC) van sumar 820.027 vots, els quals van representar un 22,62% del total dels vots emesos.
- Els partits contraris a la celebració de la consulta (amb el PSC) van sumar 1.343.564 vots, els quals van representar un 37,06% del total dels vots emesos.

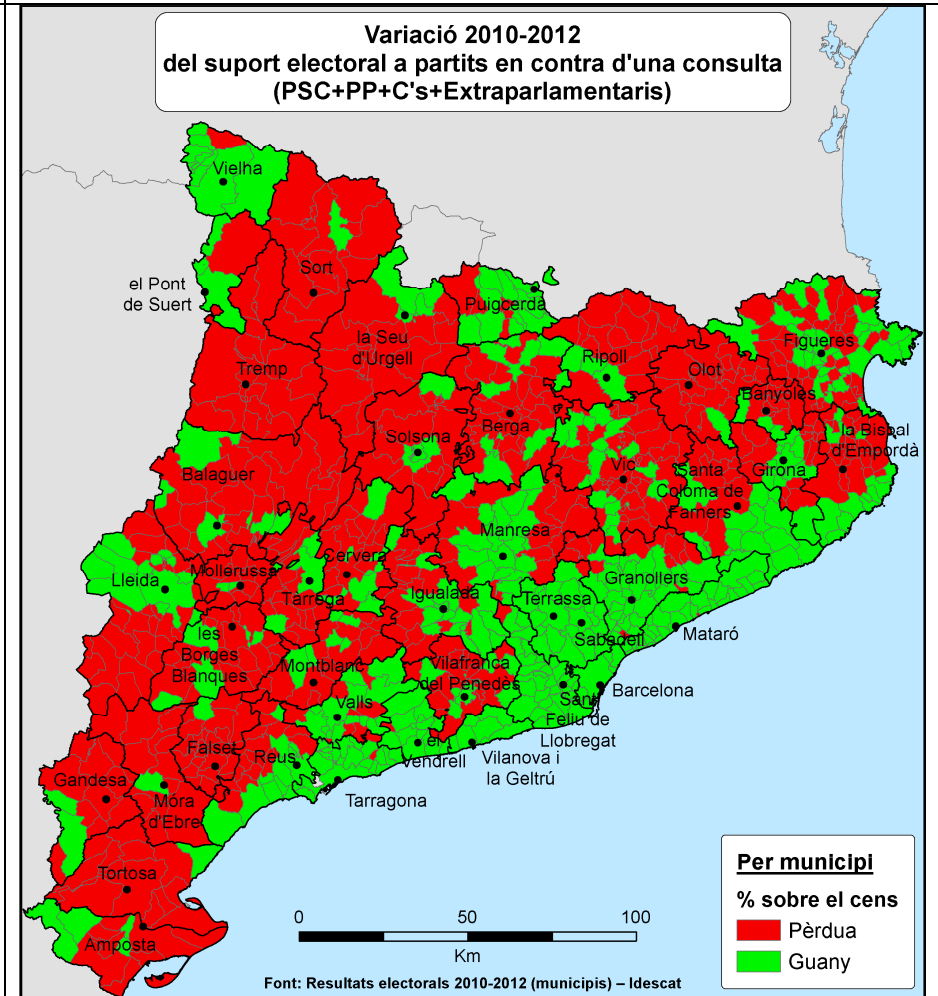
De nou, s'aplica el mateix procediment utilitzat anteriorment. Es consideren els vots rebuts pels partits contraris a la consulta i s'il·lustren territorialment per municipis (Mapes 5 i 6). S'observen els resultats següents:

- Les dades indiquen que, com a conseqüència de l'augment de la participació, el percentatge sobre el total del cens de vots a partits favorables a la consulta i a partits contraris ha augmentat. Amb tot, l'increment dels partidaris de la consulta en punts percentuals ha estat més elevat en els dos escenaris considerats.
- Si considerem els vots rebuts pel PSC com a favorables a la celebració d'una consulta, el 2010 hi va haver un 10,91% del cens que va votar partits en contra de la consulta. El 2012 el percentatge va ser del 15,60%, significat un augment de 4,69 punts percentuals.
- Si, en canvi, considerem els vots rebuts pel PSC com a contraris a la consulta, els vots d'aquest bloc l'any 2010 van representar el 21,82% del total del cens, mentre que el 2012 van ser del 25,56%. Això suposa un increment del 3,74%.
- El mapa següent ens mostra com en la gran majoria de municipis el percentatge de vots a partits en contra de la consulta ha augmentat, amb excepcions a la Catalunya Central, a l'interior del Camp de Tarragona i a la Plana de Lleida.

Mapa 5



Mapa 6

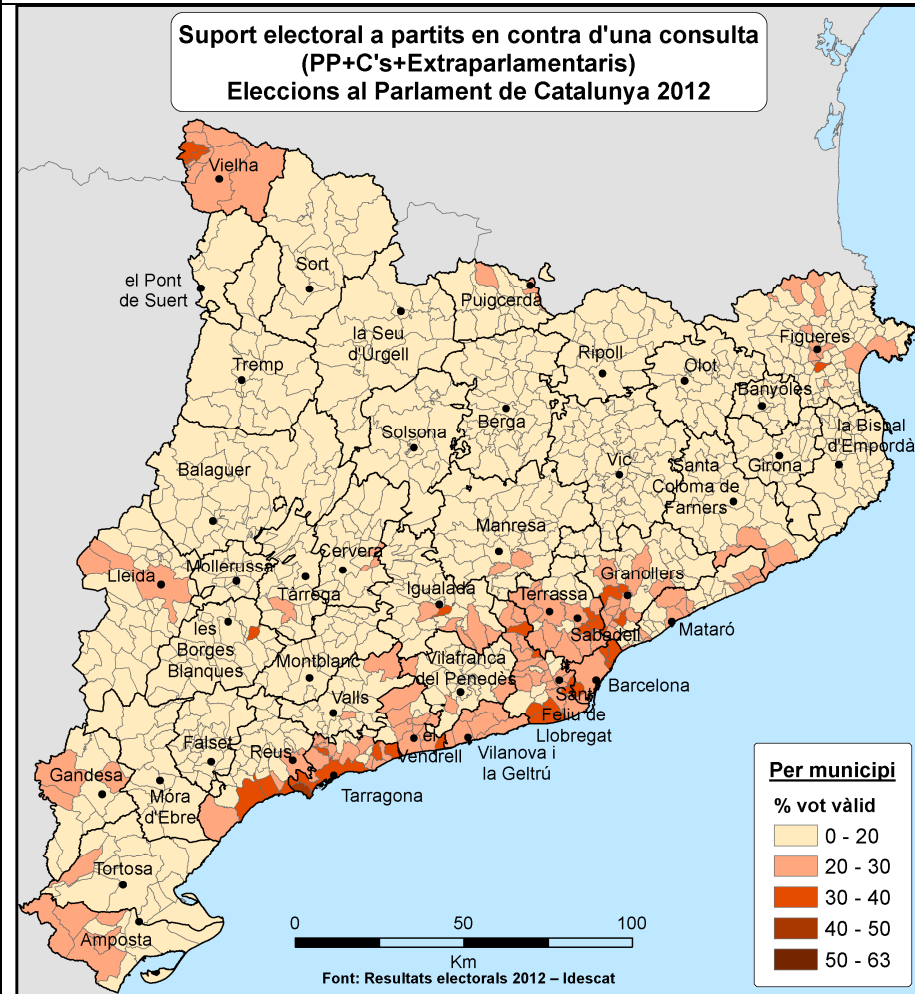




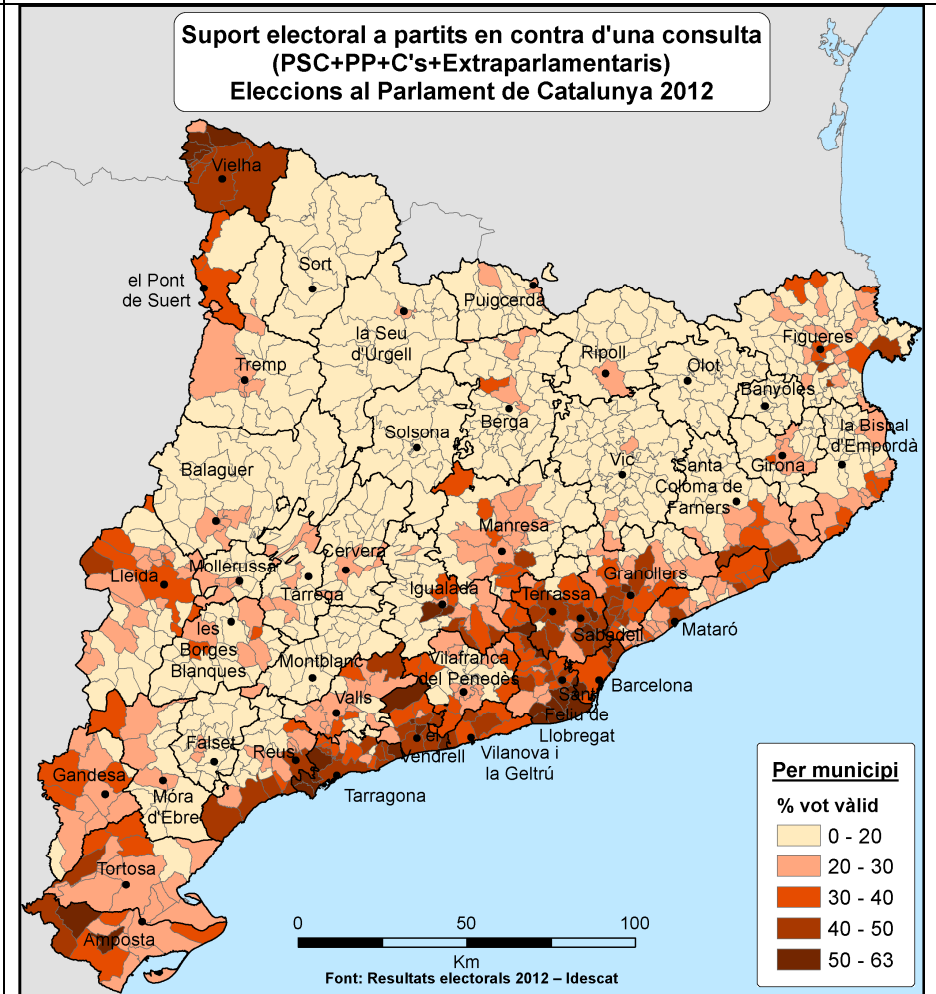
Els mapes 7 i 8 mostren el vot acumulat d'aquells partits contraris a la celebració d'una consulta. De nou, el percentatge s'ha calculat en base al vot vàlid total (és a dir, vot a partits polítics més el vot en blanc).

- Sense comptabilitzar el PSC, el suport màxim dels partits contraris a la celebració d'una consulta se situa vora el 40% (sobre els vots vàlids). Els municipis en els quals el suport conjunt oscil·la entre el 31 i el 40% s'ubiquen, generalment, al Barcelonès, al Vallès Oriental, al Baix Llobregat, al Garraf, al Tarragonès i a la Vall d'Aran.
- Comptabilitzant tots els vots rebuts pel PSC en el bloc anticonsulta, el suport màxim rebut és del 63%, però només obtingut en alguns municipis de la zona litoral central de Catalunya i a la Vall d'Aran.
- A l'Annex II també s'hi han inclòs els mateixos mapes però en base als resultats de les eleccions de l'any 2010.

Mapa 7



Mapa 8





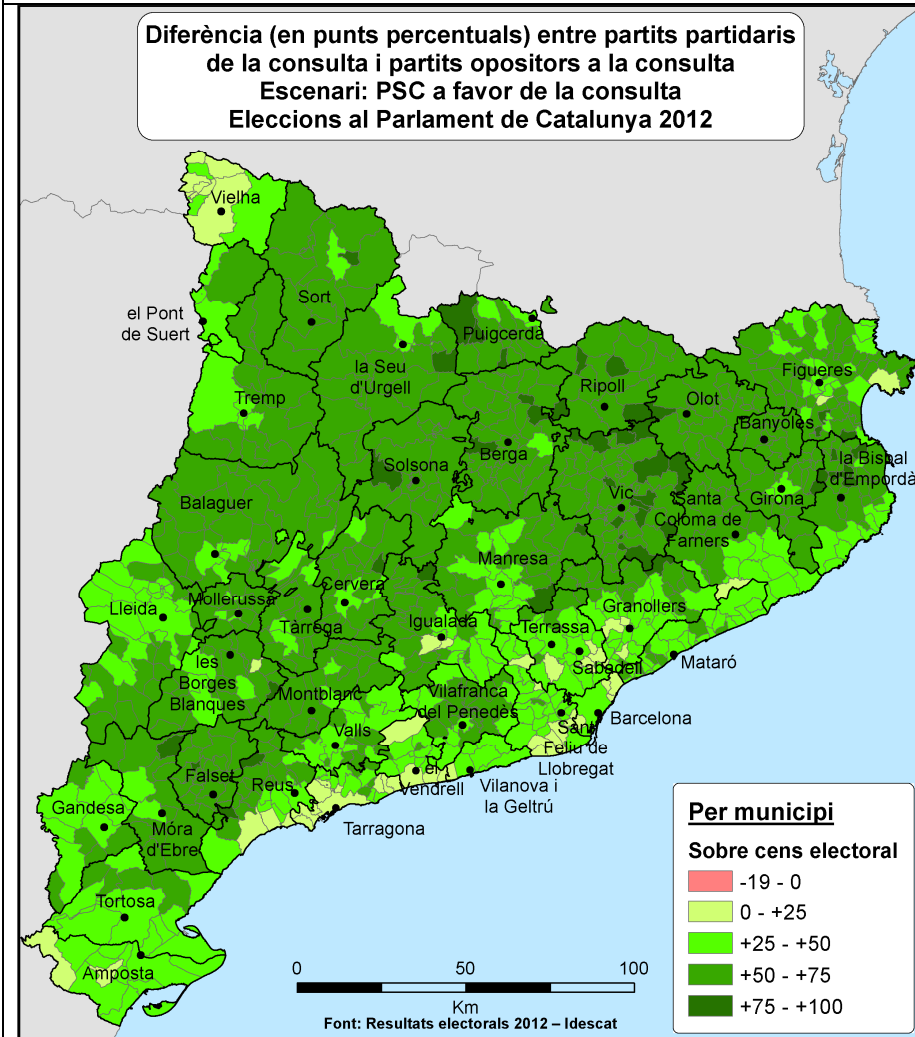
### 2.3.3. Radiografia electoral: diferència entre els partidaris i els contraris a la celebració de la consulta

Els Mapes 9 i 10 mostren la diferència entre els vots rebuts pels partits partidaris a la celebració d'una consulta i els vots als partits contraris a la mateixa. En els mapes els càlculs es realitzen en base al cens electoral. La referència és, de nou, el cens electoral, així es té en compte el nombre global de ciutadans i no només aquells que van votar en les eleccions de l'any 2012.

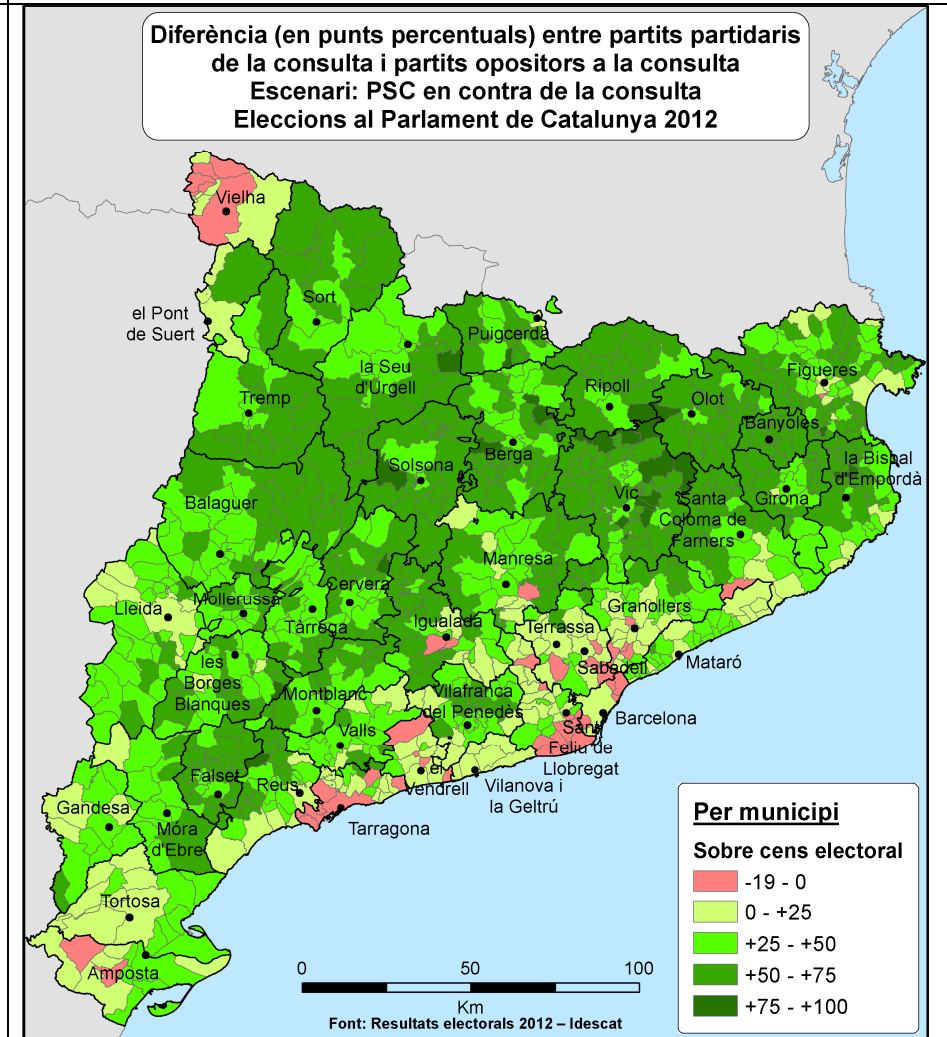
- La diferència entre els vots als partits favorables a la consulta i els partits opositors és clarament positiva en els dos escenaris considerats.
- En l'escenari més restrictiu, és a dir, si es consideren tots els vots al PSC com a contraris a la consulta, la diferència és negativa només en alguns municipis, concentrats a la Vall d'Aran, Terres de l'Ebre, al Baix Llobregat i al sud del Vallès Oriental i el Vallès Occidental.
- Si els càlculs es realitzen sobre vots vàlids (mapes no inclosos), no hi ha diferències substantives respecte a les conclusions anteriors. Sigui sobre vots vàlids o sobre cens electoral, en la majoria de comarques la diferència entre partits partidaris i detractors de la consulta és de més de 50 punts percentuals.



Mapa 9



Mapa 10



## **2.4 El suport a la consulta a partir de la combinació de les enquestes i els resultats electorals**

En l'apartat 2.2 s'ha analitzat el suport a la celebració d'una consulta a través d'enquestes. En l'apartat 2.3 s'ha il·lustrat el suport territorial dels partits favorables i contraris a la celebració de la consulta en base als vots obtinguts en les eleccions de l'any 2012. Ambdues aproximacions, però, són una radiografia parcial. Mentre que les enquestes indiquen una voluntat expressiva, els resultats electorals no permeten dirimir si tots els votants d'una formació concreta opinen el mateix. Per aquest motiu, la combinació d'ambdues fonts permet una imatge més acurada i precisa de la realitat.

Convé indicar que, com es detalla al final d'aquest informe (Annex I), s'han aplicat dos models: un contextual i un altre individual (el qual permet definir les probabilitats que els individus estiguin a favor o en contra d'una consulta en base a diferents variables sociodemogràfiques o polítiques). En essència, el model classifica el percentatge de vots de les eleccions de l'any 2012 de cadascun dels partits en favorables o contraris a la celebració de la consulta. Per a calcular quin percentatge del total de vots de cada partit s'adjudica a favor o en contra de la consulta, s'ha estimat la probabilitat que cada individu té de triar una d'aquestes opcions en base al seu comportament polític, en quin municipi resideix i a un seguit de variables sociodemogràfiques i actitudinals.

Així doncs, s'ha procedit a "mapificar" el suport a la consulta arreu del territori català, així com el rebuig i les postures indiferents. Aquests tres mapes es poden trobar a l'Annex II.

Tot seguit, per cada municipi s'ha procedit a calcular la relació entre el percentatge de vots a favor de la consulta i el percentatge de vots en contra. Així, per exemple, si un municipi té un 65% de persones partidàries de la consulta i un 25% de contràries

(segons el model aquí aplicat), la ràtio de vots a favor versus vots en contra és de 2,6<sup>7</sup>. Això significa que, en aquest municipi hipotètic, per cada persona contrària a la consulta n'hi hauria 2,6 de favorables.

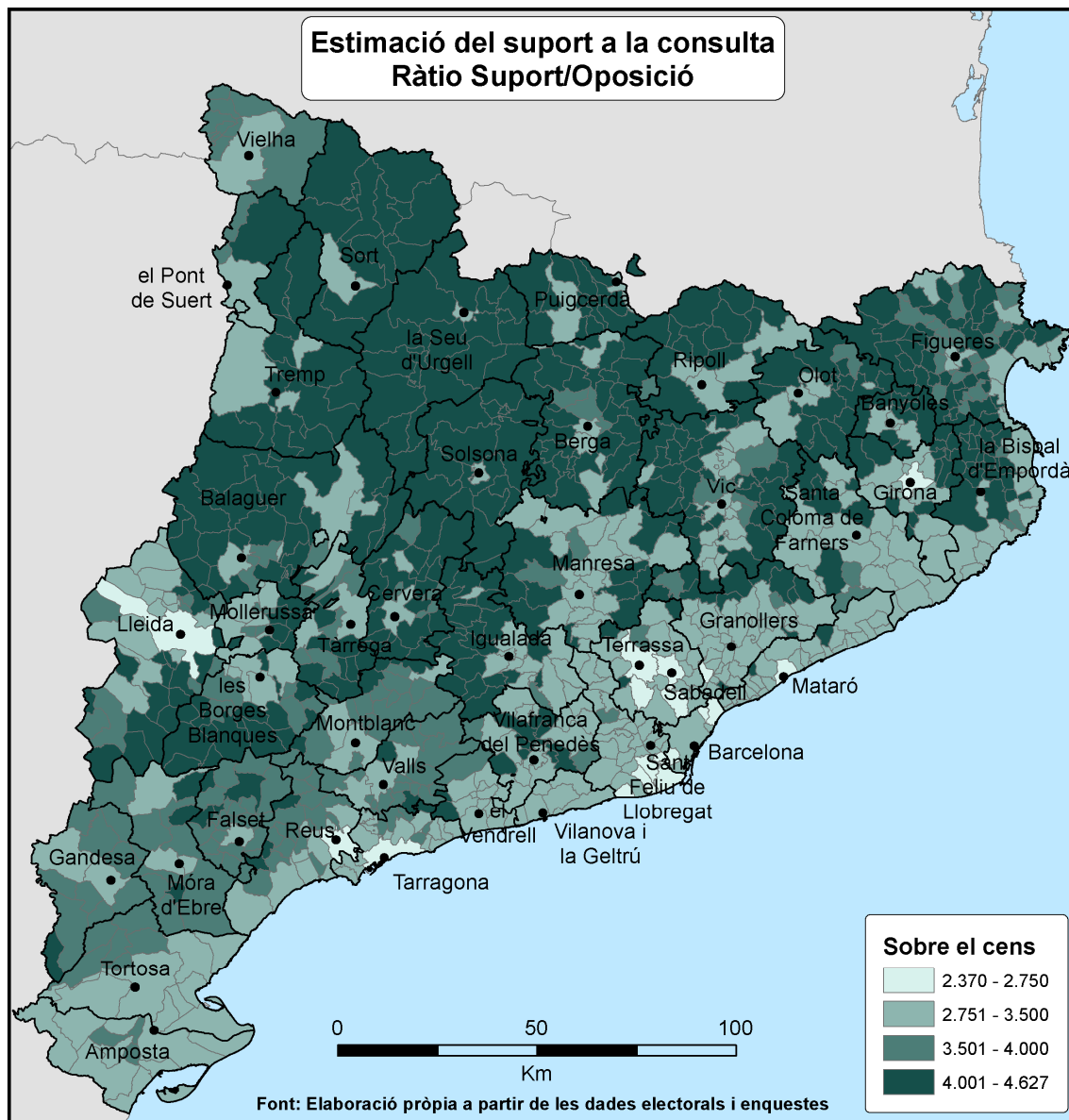
El mapa següent mostra aquesta ràtio pels diferents municipis de Catalunya.

- A tots els municipis catalans el percentatge de favorables a la celebració d'una consulta és més alt que el dels contraris.
- En general, la diferència és més alta en els municipis interiors barcelonins, tarragonins i gironins i en els municipis de Lleida. Per contra, és més petita al litoral català, a Lleida ciutat (i rodalies), a les Terres de l'Ebre i a la Vall d'Aran.

---

<sup>7</sup>  $0,65/0,25=2,6$

Mapa 11: Ràtio del suport versus oposició a la celebració d'una consulta per municipis segons el model d'estimació (en %)



Com es deia anteriorment, s'ha procedit també a realitzar una anàlisi estadística per saber el perfil de persones que estan a favor o en contra de la celebració d'una consulta. La informació s'ha extret utilitzant les enquestes publicades fins al moment (de nou, la referència del mètode i de les enquestes es pot trobar a l'Annex I).

Segons els resultats, el tipus d'individu menys favorable a la realització d'una consulta és una dona de la demarcació de Barcelona de més de 60 anys, amb estudis primaris o sense estudis, d'un municipi d'entre 10.000 i un milió d'habitants, nascuda fora de Catalunya i amb els pares nascuts també fora de Catalunya.

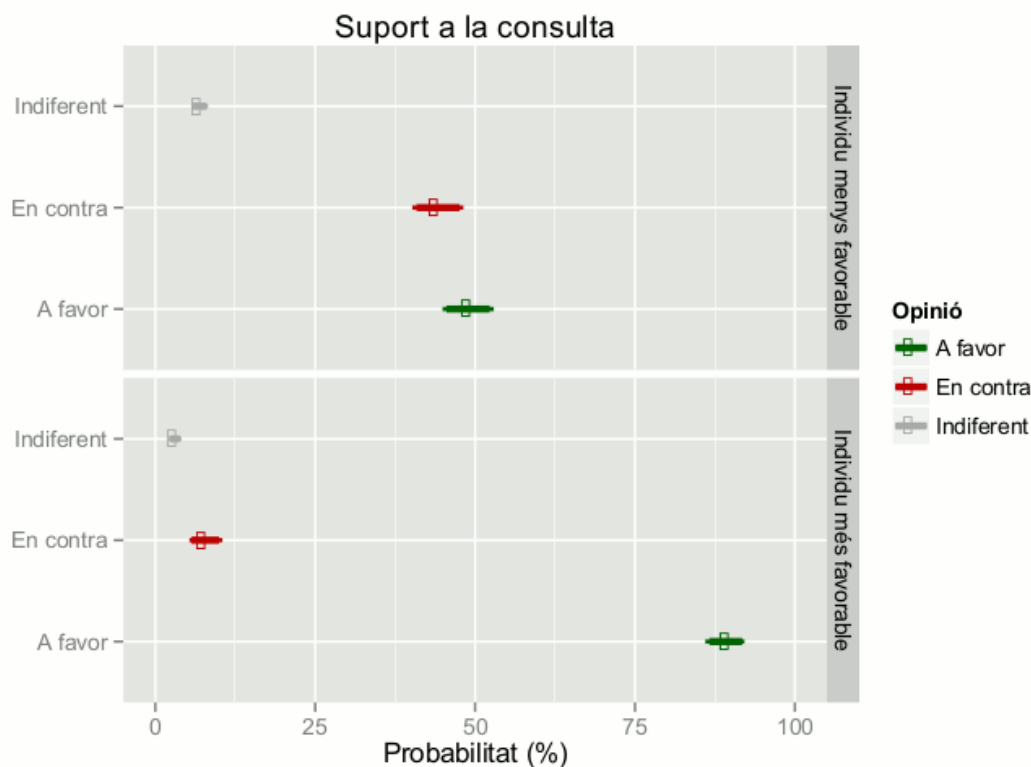
En aquest perfil d'individu la probabilitat de donar suport a la realització d'una consulta és d'un 49%, mentre que la probabilitat d'estar-hi en contra és d'un 44% i la indiferència vora el 7%. És a dir, la ràtio a favor del suport i en contra és d'1,1 (1,1 individus que donen suport a la consulta per cada individu que n'és contrari), o un 10% més.

El perfil d'individu més favorable a la realització d'una consulta és un home de la demarcació de Girona, de menys de 30 anys, amb estudis universitaris, d'un municipi de menys de 10.000 habitants, nascut a Catalunya i amb els dos pares també nascuts a Catalunya.

En aquest perfil d'individu el suport s'estima en més del 80%, mentre que el refús s'estima en poc menys del 10%.

El gràfic 2 il·lustra aquests dos escenaris. En el quadrant superior es mostra la probabilitat de votar a favor i en contra segons el perfil d'individu menys favorable a la consulta. En el quadrant inferior es mostra la probabilitat de votar a favor i en contra segons el perfil d'individu més favorable a la consulta. Per a cada una de les opcions (vot a favor, en contra i indiferència) s'inclou una estimació precisa i els intervals de confiança.

Gràfic 2: Suport a la consulta sobre l'Estat propi entre els individus menys favorables a la consulta i els més favorables



Segons el model estadístic realitzat, el factor que més explica la diferència entre aquells que donen suport a la realització d'una consulta i els que no és el lloc de naixement. Els ciutadans que han nascut a Catalunya tenen més de dues vegades i mitja major probabilitat de donar suport a una consulta que no pas d'estar-hi en contra.

El segon factor en importància és el de l'origen dels pares, el qual multiplica la probabilitat en més d'una vegada i mitja de donar suport a la consulta en relació a refusar-la (comparat amb qui té el pare i mare nascuts a Catalunya).

El tercer factor és territorial, i té a veure amb la mida de municipi: viure en un municipi petit multiplica per 1,5 la probabilitat de donar suport a la consulta.

La resta de factors tenen una força molt menor, i amb les dades actuals és difícil distingir si la relació és prou forta com per a considerar-la fora del marge d'error estadístic. Tot i això, cal destacar que viure a la demarcació de Girona i tenir estudis universitaris multiplica la probabilitat per 1,4.

Havent descomptat tots aquests factors, l'edat o el sexe dels ciutadans no fan massa diferència.

## **2.5 Conclusions**

Les principals conclusions extretes de les anàlisis anteriors són les següents:

- Les dades indiquen que hi ha una gran majoria de ciutadans de Catalunya favorables a la celebració d'una consulta sobre la independència. Segons les dades utilitzades, al voltant d'un 75% dels catalans està a favor de convocar la consulta, un 20% està en contra i a un 5% li és indiferent.
- El suport a la celebració d'una consulta és alt o molt alt al quadrant nord de Catalunya i és més baix en la zona litoral central (on segueix sent, no obstant això, majoritari).
- El perfil d'individu més favorable a la realització d'una consulta és un home de la demarcació de Girona, de menys de 30 anys, amb estudis universitaris, d'un municipi de menys de 10.000 habitants, nascut a Catalunya i amb pare i mare també nascuts a Catalunya.
- En aquest perfil d'individu el suport s'estima en més del 80%, mentre que el refús s'estima en poc menys del 10%.
- El rebuig a la celebració d'una consulta és baix arreu del territori català. En la pràctica totalitat dels municipis, fins i tot en els més poblats, l'estimació realitzada indica que el suport a celebrar un referèndum és majoritari.

- El rebuig a la consulta és relativament més alt al litoral, sobretot a alguns municipis del Barcelonès i el Baix Llobregat. També és relativament alt al Tarragonès, en alguns municipis del Vallès Oriental i del Vallès Occidental, a les Terres de l'Ebre i a la Vall d'Aran.
- El tipus d'individu menys favorable a la realització d'una consulta és una dona de la demarcació de Barcelona de més de 60 anys, amb estudis primaris o sense estudis, d'un municipi d'entre 10.000 i un milió d'habitants, nascuda fora de Catalunya i amb els seus pares nascuts també fora de Catalunya.
- En aquest perfil d'individu la probabilitat de donar suport a la realització d'una consulta és d'un 49%, mentre que la probabilitat d'estar-hi en contra és d'un 44% i la indiferència vora el 7%. Així, fins i tot per al perfil menys favorable a la consulta la diferència entre ambdues opcions és favorable a la realització de la consulta.

### **3. Arguments legitimadors de la celebració de la consulta**

#### **3.1 Legitimitat històrica**

Els processos de legitimació política en les democràcies liberals constitueixen fenòmens pràctics que, en part, sempre fan referència a realitats empíriques concretes. En termes de legitimitat, la història importa. A continuació es recullen unes breus referències històriques que personalitzen el cas de Catalunya com una de les col·lectivitats nacionals diferenciades més antigues d'Europa.

Catalunya va desplegar el seu ordenament jurídic-polític a partir de l'emancipació de l'imperi carolingi per part dels seus comtes (987). Les constitucions de Pau i Treva i els Usatges van posar els fonaments de la constitució civil de Catalunya, ampliada i perfeccionada en els segles següents. Les Corts de 1283 (anomenada "la Cort general



per als catalans”), un dels parlaments més consolidats de l’Europa medieval, van institucionalitzar el protagonisme de l’assemblea estamental i la seva funció colegislativa amb el rei. Aquestes Corts van consolidar la monarquia bo i establint una relació de pacte amb el rei, avançant-se en el temps a la concepció política – desenvolupada posteriorment pel liberalisme polític- fonamentada primigèniament en el respecte del sobirà a les lleis i del país al sobirà. A més, s’establí un sistema de relació entre les diferents unitats del regne també basat en un pacte de caràcter territorial. El 1359 va ser creada la Diputació del General (del comú) amb finalitats recaptadores, fins que va esdevenir el govern del país i la institució que havia de fer respectar les lleis.

D’aquesta manera es va desenvolupar la nació catalana, amb trets culturals i lingüístics comuns i vincles de solidaritat, així com un Estat, consolidat amb l’expansió mediterrània dels segles XIII-XIV. El 1422 s’enllestí la primera compilació de les lleis que va reunir els Usatges de Barcelona, les constitucions de Catalunya i els capítols de cort vigents, i que més tard va donar lloc a la compilació oficial de les *Constitucions i altres drets de Catalunya* (1589).

A partir de la unió de les corones d’Aragó i Castella el 1479 ambdós blocs territorials compartien monarca, si bé cadascun disposava del seu propi ordenament jurídic-polític dins d’una monarquia composta. La dinàmica imperial de la monarquia hispànica generà una tensió creixent amb Catalunya perquè la primera reclamava homes i recursos de cara a la guerra sense el permís necessari, segons les Constitucions, de les institucions catalanes. El pactisme s’erosionà notablement. Després de més d’una dècada d’enfrontaments i del qüestionament, per part de la monarquia espanyola, del sistema de garanties jurídic-polítiques de Catalunya, esclatà la guerra dels Segadors (1640), també coneguda com la “Guerra de separació de Catalunya”. Liderada pel President de la Generalitat, Pau Claris, Catalunya passà a constituir-se com a República independent primer, i més endavant ho fou sota la protecció del rei de França (1641). Acabada la guerra amb victòria castellana, Felip IV

respectà el sistema institucional català, si bé imposà control sobre els individus que accedien a la Diputació del General i al Consell de Cent barceloní, i eixamplà la capacitat fiscal de la monarquia a Catalunya. A més, el 1659 va pactar l'anomenat Tractat dels Pirineus amb França, que va significar la pèrdua de part del territori de Catalunya amb la cessió dels Comtats del Rosselló i de la Cerdanya al rei francès. En aquell conflicte el patriotisme català s'identificà amb les lleis del país i s'envigorí el sentiment nacional.

El constitucionalisme primigeni de Catalunya responia a l'objectiu de posar límit al poder del rei i d'organitzar la *res publica*, assolint el seu màxim desenvolupament a les Corts de 1701-1702 i de 1705-1706. En aquestes últimes es van aprovar mesures que limitaven al màxim el poder del rei i dels seus ministres amb l'objectiu de preservar el compliment de la llei. Més enllà de sancionar els privilegis senyorials propis de la societat de l'Antic Règim, les Corts catalanes, com el parlament anglès després de l'anomenada Revolució Gloriosa (1689), havien aconseguit limitar el poder del monarca en els àmbits fiscal, militar i de garanties jurídiques. Les Constitucions emparaven beneficis socials per a la majoria en els àmbits de la fiscalitat, de la guerra, de la justícia, de l'economia i de les garanties individuals. Just abans de ser abolides les Constitucions van mostrar-se com una eina eficaç per adequar-se a les demandes de la societat. Al seu torn, les institucions havien assolit una capacitat política remarcable en el context del parlamentarisme europeu. Es tractava d'un sistema basat en la representació política dels estaments i que permetia una notable representació de l'*home comú* en els municipis.

Cap al 1700 Catalunya era a les portes d'experimentar un salt qualitatiu en la seva consolidació nacional. Començava a dibuixar-se una economia especialitzada, orientada a la producció i al comerç que posava els fonaments del desenvolupament del segle següent, acompanyada d'una societat dinàmica que tenia accés a la representació política en les institucions. Aquesta configuració ajuda a entendre la seva aposta en la guerra de Successió a la corona hispànica. Els dirigents catalans van

veure en el conflicte internacional l'ocasió de fer avançar fermament el model constitucional, alhora que un projecte econòmic favorable al comerç i a la producció autòctona. A més, davant del model absolutista francès, el candidat austríac constituïa una garantia més sòlida per a les institucions catalanes. D'aquí, l'alineament amb les potències marítimes (Anglaterra i les Províncies Unides) a favor de l' Arxiduc Carles III, i en contra de Felip V. La guerra de Successió, però, acabaria sent letal per a la sobirania catalana.

Amb els Tractats d'Utrecht (1713), on es reconeixia Felip V com a rei d' Espanya, i amb la derrota final de Catalunya l'11 de setembre de 1714, després de la retirada d'Anglaterra i d'un assetjament durant mesos a la ciutat de Barcelona per part d'unes tropes castellanes i franceses molt superiors en nombre i potència de foc, el rei de la dinastia borbònica apel·là al "justo derecho de conquista", fent desaparèixer les institucions catalanes tot constituint una "Junta Superior de Gobierno del Principado de Cataluña" que va assumir el control del país. Era la fi de l'Estat català, i també de la monarquia composta. La destrucció dels drets constitucionals catalans es féu efectiva amb el Decret de Nova Planta (1716), on quedava totalment anorreat l'ordenament juridico-polític de Catalunya. Una Nova Planta jeràrquica, uniformitzadora i militaritzada substituï el pactisme i el sistema de representació política vigent fins aleshores. El castellà esdevenia l'única llengua de l'administració.

Amb el Decret de Nova Planta, Felip V va traïr l'article XIII del Tractat d'Utrecht, que reconeixia els drets catalans. Aquest article diu així:

"Vist que la reina de la Gran Bretanya no para d'instar amb summa eficàcia perquè tots els habitants del Principat de Catalunya, de qualsevol estat i condició que siguin, no sols aconseguixin l'oblit enter i perpetu de tot el que hagin executat durant la guerra i gaudeixin de la possessió íntegra de totes les seves hisendes i honres, sinó que també conservin il·lesos i intactes els seus antics privilegis, el rei catòlic, per atenció a sa majestat britànica, no sols concedeix i confirma a qualsevol habitants de Catalunya

l'amnistia desitjada juntament amb la plena possessió de tots els seus béns i honres, sinó que els dóna i concedeix també tots aquells privilegis que posseeixen i de què gaudeixen, i que d'ara en endavant puguin posseir i gaudir els habitants de les dues castelles, que de tots els pobles d'Espanya són els més estimats del rei catòlic”.

La victòria borbònica també va significar una gran repressió que culminà amb la construcció de la Fortalesa de la Ciutadella, per la qual es va destruir una sisena part de la ciutat (barri de la Ribera). Catalunya va patir amb la derrota en aquesta guerra el seu primer gran exili polític.

La Constitució de Cadis (1812) portà certs graus de llibertat però va confirmar l'Espanya unitària, gens procliu a l'acomodació política del seu pluralisme intern. Al llarg del segle XIX van ser breus els períodes de llibertat i nul el reconeixement del fet nacional català. Després de la mort de Ferran VII, que va reprimir els sectors liberals i els avalots que es produïren a Catalunya, es multipliquen les demandes catalanes favorables a un tracte diferenciat en l'àmbit polític, econòmic i jurídic. Aquestes demandes que varen ser sovint ofegades militarment mitjançant el bombardeig sistemàtic de Barcelona (1841, 1843 i 1870), van cristal·litzar en diversos moviments polítics reivindicatius, primer a través del juntisme revolucionari de la dècada de 1830 i 1840 i en el carlisme, després mitjançant el provincialisme moderat o el federalisme republicà i, finalment, amb el catalanisme autonomista de finals del segle XIX. La consolidació de la industrialització, amb una societat civil activa, alhora que conflictiva, accentuà el caràcter diferencial dels catalans en el conjunt d'Espanya i refermà una consciència col·lectiva diferenciada de la resta de les societats del seu entorn.

Especialment notable fou la lluita dels industrials i comerciants catalans per reduir la pressió fiscal de l'Estat, sobretot després de la pèrdua espanyola de Cuba. La protesta es va centrar contra “l'Impost d'utilitats del capital i del treball” i el de cèl·lules personals, amb uns tipus més alts a Barcelona que a Madrid. El 1899 una delegació d'empresaris va plantejar al Govern espanyol la possibilitat d'establir un concert

econòmic. Després de la negativa, la “Lliga de Defensa Industrial i Comercial” catalana va planejar el moviment conegut com el “Tancament de Caixes”, que plantejava el tancament dels establiments per tal de no pagar els impostos. El Govern espanyol va equiparar el tancament a la sedició, va declarar l’estat de guerra, va empresonar els comerciants i clausurà centenars de botigues.

El desig d’autogovern assolí la primera fita el 1914 amb la creació de la Mancomunitat de Catalunya, liderada per Prat de la Riba, al cap de dos segles de la pèrdua de l’Estat propi. Però la dictadura de Primo de Rivera, en els anys vint, posà fi a aquell govern incipient que assolí realitzacions importants malgrat la modèstia política de les seves institucions i el seu baix pressupost. La proclamació de la República (1931) va fer possible el restabliment de la Generalitat (president: Francesc Macià, d’Esquerra Republicana de Catalunya) i l’aprovació d’un Estatut d’Autonomia (1932) que va permetre desenvolupar determinades cotes d’autogovern. El sis d’octubre de 1934, Lluís Companys (ERC), nou President de la Generalitat, va proclamar la República Catalana en el marc de la Federació de Repúbliques Ibèriques. La reacció del govern central va provocar una repressió amb l’empresonament de tot el Govern de la Generalitat, els membres del Parlament i el Consistori de Barcelona. Companys, l’alcalde Pi i Sunyer i el president del Parlament Joan Casanovas van ser empresonats amb la resta de diputats, consellers i regidors. En total foren empresonades al voltant de 4.000 persones. L’Estatut d’Autonomia fou suspès i es prohibiren diverses publicacions. També es varen dissoldre més d’un centenar d’ajuntaments on ERC hi manava. Una bona part dels empresonats hi serien fins a la victòria del Front Popular en les eleccions del 1936.

Acabada la guerra civil (1939), una nova dictadura, la del general Franco, posà fi a l’autonomia i a les llibertats democràtiques i portà a terme una repressió sistemàtica contra la cultura catalana. Tanmateix, la vitalitat de la societat civil i l’esperit de resistència d’algunes elits culturals va garantir la supervivència de la identitat col·lectiva nacional.

La lluita democràtica durant el franquisme a favor de les llibertats polítiques i del reconeixement nacional de Catalunya van culminar amb la creació de l'Assemblea de Catalunya (1973) que aplegava les forces polítiques -de dreta i esquerra-, les organitzacions sindicals i moviments socials diversos, aconseguint una àmplia mobilització popular, inclosa la de la immigració d'origen espanyol desenvolupada principalment en els anys 60 i 70, entorn de quatre punts: llibertats democràtiques, amnistia, estatut d'autonomia i reconeixement del dret d'autodeterminació.

Guanyada la democràcia després de la mort del dictador (1975), la Constitució de 1978 va obrir el camí a l'anomenat "Estat de les autonomies", tot incloent el concepte de "nacionalitats" en el seu articulat. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 1979 significà la recuperació de les institucions polítiques de la Generalitat, de la cooficialitat de la llengua catalana, de cotes d'autogovern i que es disposés del període més llarg d'autonomia política des del 1714. Tanmateix, donades les mancances polítiques i econòmiques pràctiques que caracteritzà el desenvolupament constitucional durant les tres dècades següents, s'inicià un procés de reforma de l'Estatut, el qual fou finalment aprovat per referèndum dels ciutadans l'any 2006. Tanmateix, la sentència del Tribunal Constitucional (TC) del 2010 sobre aquest segon Estatut suposà, a la pràctica, la ruptura de l'esperit de consens en què es va fonamentar la Constitució de 1978. Cal dir, però, que aquell fou un consens assolit en un context polític inestable en termes democràtics, i que el seu producte jurídic, la Constitució (1978), pagà el preu d'un redactat molt ambigu en el tema territorial, susceptible de desenvolupaments polítics molt diferents, fins i tot contradictoris. Ni el reconeixement de la plurinacionalitat de la societat espanyola s'abordà en termes jurídics, ni el desenvolupament dels autogovernos de Catalunya i Euskadi, autèntics motius de l'establiment de l'"Estat de les autonomies" es regularen de manera tècnicament eficient i políticament congruent amb la realitat fàctica del pluralisme nacional de l'Estat. A la pràctica, les ambigüitats constitucionals s'han desenvolupat posteriorment en favor d'interpretacions centralitzadores a través de diferents procediments (lleis de

bases, lectura uniformista dels drets, unitat de mercat, etc.). Finalment, la sentència del TC espanyol sobre l'Estatut de Catalunya (2010) significà una autèntica involució de caràcter centralista i nacionalista espanyola en l'àmbit de l'autogovern polític, cultural, econòmic, i del reconeixement de la personalitat nacional diferenciada de Catalunya. La sentència del TC del 2010 marca un abans i un després en les regles del joc polític de les relacions entre Catalunya i l'Estat espanyol. Les massives manifestacions a Barcelona de juliol del 2010 – en contra de la sentència del TC sobre l'Estatut d'Autonomia- i de l'11 de setembre de 2012 –reclamant un Estat independent per Catalunya-, així com la presa de posició majoritària del Parlament de Catalunya en forma de declaracions de Sobirania (2013) situen el catalanisme en un nou paradigma polític i democràtic favorable a la seva emancipació política.

En resum, Catalunya ha mostrat a través del temps una clara i contínua legitimitat històrica, tant que societat nacional diferenciada, concretada en una reiterada voluntat de disposar d'estructures polítiques que permetin el seu reconeixement i la seva projecció en l'àmbit internacional des de la seva pròpia personalitat col·lectiva. Durant segles, Catalunya desenvolupà el que es podria considerar un marc estatal propi, primer en el si de la Monarquia confederal catalano-aragonesa i posteriorment sota la unió personal de la Monarquia Hispànica. Les seves Constitucions, Govern i lleis pròpies li foren arrabassades per la força de les armes, a principis del segle XVIII en el context d'una guerra internacional per la successió de la corona espanyola. Catalunya passà a formar part, de manera gens consensual, de l'Estat espanyol. Tanmateix, Catalunya ha aconseguit mantenir la seva personalitat col·lectiva nacional i cultural en els darrers tres segles. En aquest període, han fracassat tots els intents d'arribar a acords amb l'Estat espanyol en termes justos i estables de reconeixement nacional i d'acomodació política, així com els intents d'obtenir un poder polític de qualitat i un finançament suficient en funció de la riquesa que el país genera. Tal com el seu Parlament ha expressat reiteradament en les darreres dècades, Catalunya acumula una de les més prolongades personalitats col·lectives de caràcter nacional d'Europa, que legitima, a través de l'exercici del dret d'autodeterminació, la consulta sobre la

constitució d'un Estat independent que situï i projecti al país en el concert dels estats del món si així ho decideixen els seus ciutadans.

### **3.2 Arguments legitimadors en les democràcies liberals**

Els arguments que es presenten seguidament es basen en anàlisis politològiques sobre les diverses dimensions de la legitimitat política de les consultes desenvolupades en les democràcies liberals<sup>8</sup>. Aquestes dimensions han estat seleccionades, combinades i prioritzades de diverses maneres per les diferents teories i corrents polítics contemporanis quan tracten de legitimar les institucions, els processos consultius i les decisions de les democràcies contemporànies. Aquest apartat, per tant, no és una “guia de campanya” de política pràctica, sinó un recull dels principals marcs argumentals on situar els missatges concrets dirigits a les diverses audiències per a la celebració d'una consulta a Catalunya sobre la constitució d'un Estat independent.

#### **3.2.1 La consulta respon a principis democràtics, representatius, cívics i participatius**

Les fronteres estatals no han estat habitualment establertes a través de processos democràtics o de consens, sinó a través d'accions com annexions territorials violentes, guerres, etc., molt allunyades dels valors i pràctiques liberal-democràtiques. Malgrat que la “democràcia” no és un principi o valor absolut en les democràcies liberals actuals, sinó que conviu amb altres valors -com el constitucionalisme o el reconeixement de la protecció de les minories-, especialment en contextos

---

<sup>8</sup> Els valors i perspectives de caràcter legitimador de les democràcies liberals poden sintetitzar-se a partir de nou “pols legitimadors” que inclouen uns valors i objectius específics, triats com políticament prioritaris, i que els diversos corrents i teories polítiques tracten d'articular parcialment. Es tracta dels pols liberal, democràtic, socioeconòmic, nacional, cultural, federal o territorial, funcional, post-materialista i de la seguretat. Cap dels corrents i de les teories polítiques, contemporànies, incloses les més complexes o sofisticades, sintetitzen més de quatre d'aquests pols legitimadors. Aquest punt està desenvolupat a F. Requejo, *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Routledge, London-New York 2005, cap. 1.



plurinacionals del que es tracta és d'establir quines regulacions de drets, procediments i institucions permeten establir un reconeixement i una acomodació política justa i estable del pluralisme nacional intern de l'Estat.<sup>9</sup>

La consulta representa una resposta democràtica a una demanda reiteradament plantejada per un sector creixent de la societat catalana i dels seus representants polítics que ha acabat esdevenint clarament majoritària: poder expressar-se democràticament sobre el futur polític del país. En aquest sentit, cal recordar que les grans mobilitzacions pel “dret a decidir” comencen amb la manifestació del 18 de febrer de 2006 (en un context, cal subratllar, de creixement econòmic i expansió de la despesa social) convocada per la Plataforma pel Dret de Decidir (PDD), amb la participació de centenars de milers de persones; seguida per una segona manifestació, fins i tot amb més participació i amb suport de la majoria dels partits polítics, convocada per la mateixa PDD i en defensa del dret a decidir sobre les infraestructures; la celebració arreu del país de consultes populars sobre la independència entre 2009 i 2011 organitzades des de la societat civil; i finalment, les dues grans manifestacions

---

<sup>9</sup> Una tipologia analítica actualment ben establerta divideix les teories de la secessions legítimes en dos grups bàsics. Les *Remedial Right Theories* vinculen la legitimitat de la independència (secessió) a l'existència d'una “causa justa”. És a dir, són teories que entenen la secessió com un remei legítim davant “d'injustícies” concretes. La secessió no és vista aquí com un “dret” de determinats col·lectius, sinó com un remei legítim quan es donen pràctiques tals com una conquesta militar, una annexió territorial per la força, la vulneració de drets bàsics per part de l'Estat, pràctiques de genocidi, una permanent discriminació negativa en termes de redistribució o de desenvolupament socioeconòmic, l'incompliment de drets col·lectius o d'acords per part de l'Estat, etc. D'altra banda, les *Primary Right Theories* entenen la independència com un dret primigeni de col·lectius que reuneixen determinades característiques o condicions, amb independència del tracte que rebin de l'Estat on estan inserits. Es tractaria d'un dret inalienable en una democràcia liberal avançada. Aquestes teories es subdivideixen normalment en teories de caràcter adscriptiu (bàsicament de caràcter nacional) i teories de caràcter associatiu (plebiscitàries o “democràtiques”) basades en el dret individual d'associació, en principi sense referència a components nacionals. Així, el “dret a l'autodeterminació” clàssic pertany a les teories de caràcter adscriptiu-nacional, mentre que el “dret a decidir” reuneix elements d'aquestes últimes i de les teories plebiscitàries en tant que dret i, en alguns casos, elements addicionals de les teories de la causa justa que legitimen el seu exercici. Totes aquestes concepcions presenten punts forts i dèbils, i són rellevants més unes o altres depenent del cas empíric que s'analitzi. Però, en qualsevol cas, el que avui sembla ja indefensable són les concepcions del liberalisme i del constitucionalisme tradicionals que neguen en tots els casos la possibilitat de secessió en una democràcia. Aquestes són actualment concepcions obsoletes de la democràcia liberal en un món creixentment globalitzat i més atent a la protecció del pluralisme nacional i cultural dels ciutadans implicats.

organitzades també des de la societat civil, la de juliol del 2010, organitzada per Òmnium Cultural en reacció a la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut que laminava bona part del seu contingut, i la manifestació de setembre del 2012, organitzada per l'Assemblea Nacional Catalana sota un lema explícitament sobiranista. Totes aquestes mobilitzacions, que han comptat amb la participació de centenars de milers de persones, han tingut com a element comú la defensa del dret a decidir el seu futur polític per part dels ciutadans de Catalunya. Aquesta constant mobilització popular ha estat un dels factors clau que ha dut a la formació de l'actual majoria ciutadana i parlamentària favorable a la celebració de la consulta sobre l'Estat propi.

Sotmetre una decisió política d'aquesta transcendència a votació popular no és, per tant, cap caprici d'una minoria de la població o de la classe política, sinó el resultat tant d'una mobilització popular continuada com del mandat democràtic donat per la ciutadania a les darreres eleccions catalanes (novembre 2012). Els programes de la majoria de partits en aquestes eleccions –que obtingueren 107 de 135 diputats al Parlament de Catalunya- contenen el compromís de la convocatòria d'una consulta sobre el futur polític de Catalunya. Un compromís que es tradueix en la responsabilitat d'aquests partits parlamentaris i del Govern que en sortí escollit per fer efectiva la consulta ciutadana que ha ocupat la centralitat del debat públic en els darrers anys i en les passades eleccions parlamentàries. En un moment en què la democràcia liberal pateix una certa crisi de legitimitat, deguda en bona mesura a l'allunyament entre ciutadania i política, el fet de demanar a la ciutadania la seva opinió sobre temes cabdals mitjançant consultes democràtiques constitueix un instrument al servei del foment de la participació i de les virtuts cíviques. El que fa la consulta és posar en mans de la ciutadania la decisió o, si més no, la capacitat d'expressar de manera autònoma la seva voluntat sobre un tema que actualment és motiu d'un debat profund i transversal arreu de la societat catalana: l'eventual independència de Catalunya.

3.2.2 La consulta respon a principis liberals: protegeix els drets individuals i els drets col·lectius dels ciutadans

Les institucions i les polítiques de reconeixement i d'acomodació política del pluralisme nacional, així com el respecte i protecció dels drets col·lectius de les nacions minoritàries constitueixen una de les principals fonts de legitimitat actual de les democràcies plurinacionals<sup>10</sup>. Catalunya constitueix una nació permanentment minoritària i minoritzada en el si de l'Estat espanyol des de fa segles. Les demandes i els intents d'estructurar políticament l'Estat en termes plurinacionals i a través d'un ampli autogovern no han estat mai acceptats. En els escassos períodes de la història contemporània espanyola en què s'han plantejat debats sobre l'articulació constitucional de l'Estat en termes democràtics, des de Catalunya sempre s'ha defensat el reconeixement de la seva realitat nacional diferenciada i una acomodació política a través de formes d'autogovern territorial que mai han resolt la tensió de fons del caràcter plurinacional de l'Estat. L'Estat espanyol ha mostrat un crònic rebuig a establir procediments constitucionals efectius de protecció de les minories nacionals que conviuen en el seu interior. La consulta constitueix un eina per tal que els ciutadans de Catalunya puguin exercir els seus drets individuals i col·lectius que els permetin expressar la seva voluntat sobre el seu futur polític, així com per protegir els drets, valors i interessos dels ciutadans d'aquesta realitat nacional diferenciada davant de les decisions polítiques, econòmiques, lingüístiques i culturals, sovint arbitràries, de les quals ha estat i és objecte per part del poder central i de les institucions de l'Estat.

### 3.2.3 La consulta respon a principis igualitaris i inclusius

Tota la ciutadania de Catalunya estarà cridada a participar en la consulta amb independència de quin sigui el seu lloc de naixement, el seu sexe, la seva religió o el

---

<sup>10</sup> La complexitat normativa de les democràcies actuals, especialment en relació a la funció nacionalitzadora que realitzen tots els estats, inclosos els democràtics, inclou tant un pluralisme de valors, interessos i identitats, com un pluralisme de perspectives teòriques i analítiques. A l'interior del liberalisme democràtic aquest doble pluralisme se sintetitza en les perspectives dels anomenats *liberalisme 1* i *liberalisme 2* (C. Taylor, M. Walzer). La segona perspectiva crítica, entre altres, les interpretacions de l'individualisme, la igualtat, la ciutadania, l'universalisme, l'estatalisme i la tensió irresolta entre *demos* i *demoi* inherent a les democràcies plurinacionals associades al liberalisme tradicional per estar esbiaixades a favor dels grups nacionals majoritaris

seu grup ètnic. La consulta possibilitarà que el futur de Catalunya sigui decidit pel conjunt de la ciutadania de Catalunya. Tota la ciutadania serà cridada, no només a votar sobre el seu futur polític, sinó també a participar del debat previ on podrà informar-se sobre les possibles conseqüències de l'eventual constitució de Catalunya en un Estat independent i aportar les seves opinions i suggeriments.

#### 3.2.4 La consulta és possible dins de la legalitat actual

Tal com es formula en l'informe elaborat per l'Institut d'Estudis Autonòmics a què es fa referència en l'epígraf 4 d'aquest document, hi ha diverses vies per tal de que la consulta pugui ser organitzada d'acord amb diversos marcs legals actuals. Remetem a l'informe esmentat per a l'argumentació sobre aquest punt.

#### 3.2.5 La consulta és congruent amb els principis del federalisme plurinacional

Els principis del federalisme plurinacional inclouen que les unitats constituents nacionals dels diferents tipus d'acords federals, incloses les federacions, d'una banda, tinguin constitucionalment reconeguts i protegits els seus drets col·lectius a través d'una sèrie d'institucions i procediments (ampli autogovern inclosa l'esfera internacional, suficiència financera, drets de vet, polítiques *opting in* i *opting out*, etc), i d'altra banda, puguin expressar i, en el seu cas, modificar el seu status polític a través del marc constitucional en què estan incloses. En aquest sentit, el federalisme és un dels quatre principis invocats pel Tribunal Suprem canadenc –juntament amb la democràcia, el constitucionalisme i la protecció a les minories- en la seva coneguda “Opinió” sobre el cas d'una possible secessió del Quebec (*Secession Reference*, 1998). Més en general, un fonament normatiu del federalisme plurinacional és la idea d'un pacte voluntari entre diferents entitats nacionals. Catalunya no ha tingut mai l'oportunitat en tot el període contemporani d'expressar lliurement la seva voluntat de seguir formant part o no de l'Estat espanyol, i no disposa de cap dels procediments

associats al federalisme plurinacional.

### 3.2.6 La consulta és pròpia d'una concepció avançada i cosmopolita de la democràcia

Els valors, drets, institucions i procediments de caràcter legitimador a les democràcies liberals han evolucionat al llarg del temps. En diferents etapes s'introdueixen, primer, referències de caràcter representatiu, posteriorment es procedí a una extensió progressiva del sufragi i més tard s'incorporaren drets socials i serveis de benestar a les bases de legitimació de les democràcies. Actualment, el respecte i reconeixement, així com les fórmules d'acomodació política del pluralisme nacional i cultural formen també part de la legitimació de les democràcies<sup>11</sup>. En aquest sentit, l'acceptació del dret a decidir representa una fórmula ja reconeguda en algunes democràcies que aprofundeix les bases de la legitimació de les democràcies liberals plurinacionals. La celebració d'una consulta sobre l'Estat propi és quelcom que forma part d'una concepció de la democràcia a l'alçada dels nostres temps. Lluny de ser un exercici de replegament sobre la pròpia identitat col·lectiva, fer una consulta d'aquestes característiques esdevé un exercici congruent amb els valors del cosmopolitisme, que relativitza les fronteres i les concep en un sentit fonamentalment instrumental. Una consulta democràtica amb vocació de ser percebuda i explicada a l'exterior apropa els ciutadans de Catalunya a la comunitat internacional més enllà de les relacions entre entitats estatals, tal com esdevé en els casos d'Escòcia i Quebec.

### 3.2.7 La consulta és funcional: permet sortir de l'atzucac polític actual

La història de les disputes territorials al món és plena d'enfrontaments i resolucions molt costoses pel benestar de les persones afectades. És propi de les democràcies del segle XXI trobar procediments adients per solucionar aquests tipus de situacions fàctiques. En el cas espanyol, l'Estat autonòmic no ha resolt el problema d'una

---

<sup>11</sup> Nacions Unides, *Human Development Report*, 2004.

acomodació solvent i estable de Catalunya dins l'Estat, un tema irresolt en tot el període contemporani. El darrer episodi ha estat el fracàs de la reforma de l'Estatut d'Autonomia. Malgrat que fou aprovat pel 89% dels diputats catalans, va experimentar modificacions importants en la seva tramitació a les Corts, i posteriorment, tot i haver estat referendat per la ciutadania catalana, fou interpretat des d'una perspectiva centralitzadora i de nacionalisme homogeneïtzador per part del Tribunal Constitucional espanyol. Aquesta situació ha desembocat a la pràctica en un atzucac polític, en un carreró sense sortida institucional. La consulta a la ciutadania de Catalunya sobre el seu futur polític constitueix un procediment funcional, eficient i pacífic per resoldre aquesta qüestió. Una consulta amb una pregunta clara i una negociació prevista de "bona fe" -tal com s'ha fet darrerament entre el Regne Unit i Escòcia o com està prevista entre Canadà i Quebec-, permetria no només determinar la voluntat dels afectats, sinó també donar pas a un nou escenari polític i constitucional, sigui quin sigui el resultat de la consulta, desbloquejant la situació política prèvia.

### 3.2.8 Les consultes ciutadanes constitueixen un procediment habitual en l'àmbit internacional de les democràcies

L'exercici del dret a decidir per a discernir sobre decisions d'especial transcendència i que comporten un impacte institucional/constitucional és habitual en les democràcies liberals del nostre entorn, tant a nivell estatal com subestatal. Concretament, si ens centrem en el grup d'estats format per Alemanya, Bèlgica, Canadà, Dinamarca, França, Irlanda, Itàlia, Regne Unit, Suïssa i Suècia, des del 1995 s'han organitzat 99 referèndums d'impacte institucional/constitucional, dels quals 45 han implicat una reforma del disseny institucional de l'Estat o una cessió de sobirania<sup>12</sup>. La temàtica d'aquestes consultes inclou des de la cessió de sobirania a la Unió Europea, a la modificació de

---

<sup>12</sup> Actualització de dades (maig 2013) a partir de l'estudi de J. López-F. Requejo, *Análisis de experiencias de democracia directa en el ámbito internacional (1995-2007)*, IVAP, 2008. En aquesta actualització s'han exclòs casos allunyats de l'entorn occidental (tals com Timor Oriental o Sudan del Sur). Vgs. Annex IV

l'estatus constitucional d'una nació o regió dins d'un Estat (Vegi's taula annex IV). Si ens centrem, en els referèndums d'independència celebrats des del 1990, aquests s'han realitzat a Quebec, Bòsnia i Hercegovina, Eslovènia, Estònia, Letònia, Lituània, Macedònia, Montenegro, i Ucraïna. El 2014 (18 de setembre) està previst el referèndum escocès.

Els principis del dret a decidir que el Tribunal Internacional de Justícia va establir en el seu Dictamen de juliol de 2010 troben en el cas de Catalunya una aplicació adient, pràcticament exemplar: a Catalunya no hi ha una situació de violència; tot el procés cap a la consulta sobre l'Estat propi s'està desenvolupant amb pulcritud democràtica; i les vies negociadores amb l'Estat s'han esgotat en tots els fronts possibles -fracàs de la reforma de l'Estatut, negativa a l'establiment d'un pacte fiscal-.

### 3.2.9 La consulta és congruent amb la tradició històrica i la cultura política catalana

La tradició política de Catalunya ha estat molt predominantment de caràcter dialogant i pactista, fruit de l'equilibri històric en què es fonamenten les seves institucions des de l'origen, quan s'establí un repartiment del poder entre el monarca i la societat. A diferència d'altres tradicions, el poder reial a Catalunya mai va ser il·limitat o absolut, sinó que es fonamentà en la necessitat d'un acord constant per governar entre el monarca i els representants de la societat. Aquesta tradició política pròpia va permetre el desenvolupament d'un corpus legal, fonamentat en constitucions pactades, que els analistes han considerat una expressió de garanties protoliberalis. Unes característiques que varen ser anul·lades pels decrets de Nova Planta (1716) posteriors a la Guerra de Successió a la corona espanyola. Actualment, l'exercici del dret a decidir i la seva concreció en forma de consulta a la ciutadania resulta congruent amb la història política de Catalunya anterior als esmentats decrets.

### 3.2.10 La consulta dóna visibilitat internacional a Catalunya i l'afirma com a subjecte polític

Un plebiscit sobre la independència, deixant de banda el seu resultat, situa Catalunya davant els actors internacionals com un subjecte polític amb capacitat per prendre decisions pròpies i diferenciades. El procés de la consulta, per tant, independentment del seu resultat, té per Catalunya una externalitat positiva en termes de política exterior. A més, davant una negativa per part del govern central de l'Estat a una solució pactada a la qüestió de l'acomodació o encaix polític de Catalunya, aquest contenciós queda visualitzat a nivell internacional. L'organització d'una consulta, amb tot el que implica a nivell organitzatiu i social, és una molt bona oportunitat per donar a conèixer les demandes de Catalunya i les respostes que ha anat rebent per part de l'Estat espanyol al llarg de la història i en el període recent. Empènyer vers la celebració de la consulta significa treballar per presentar el nostre país al món, amb les seves demandes de reconeixement nacional i d'acomodació política dins l'esfera internacional dels estats i, al capdavant, li dóna l'estatus de subjecte polític diferenciat.

## **4. Estratègies jurídiques per a la convocatòria d'una consulta legal d'acord amb el dret intern**

Com s'ha dit a la Introducció, el Govern de la Generalitat disposa ja d'un informe extens, elaborat per l'Institut d'Estudis Autonòmics, en el qual s'identifiquen, en el dret intern, fins a cinc procediments a través dels quals es podria convocar de manera legal una consulta per tal que els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya poguessin expressar la seva voluntat sobre llur futur polític col·lectiu.

A partir de les exigències interpretatives que deriven de l'aplicació conjunta dels principis d'Estat de Dret i de democràcia -consagrats a la Constitució i als drets



internacional i de la Unió Europea (UE)-, en el referit informe s'analitza la viabilitat jurídica d'aquestes cinc alternatives i es conclou que hi ha molt bons arguments jurídics per defensar la legalitat d'aquestes vies, de manera que un hipotètic refús per part de l'Estat a la convocatòria d'una consulta com la que es reivindica majoritàriament a Catalunya caldria imputar-lo més a motius estrictament polítics —a una manca de voluntat política— que no pas a motius jurídics.

Aquestes cinc vies legals són:

- els referèndums regulats i convocats per l'Estat de l'article 92 CE
- la delegació o transferència de competències de l'article 150.2 CE
- els referèndums previstos en la Llei catalana 4/2010
- les consultes de la proposició de Llei catalana de consultes populars no referendàries que actualment s'està tramitant en el Parlament de Catalunya
- i, finalment, la reforma de la Constitució.

El Consell Assessor per a la Transició Nacional fa seves les línies mestres d'aquest informe i, per tal d'evitar reiteracions, en aquest document únicament s'analitzaran les qüestions relatives a la consulta no examinades en l'informe de l'IEA.

#### **4.1 Objectius a assolir i criteris per dissenyar l'estratègia**

A l'hora de decidir quines i quantes vies legals de consulta cal emprar i per quin ordre cal fer-ho, s'ha de tenir present que l'objectiu primer i fonamental de la Generalitat hauria de ser el d'aconseguir que efectivament es pogués convocar una consulta i, subsidiàriament, si això no fos possible, que quedés palès, de la manera més clara possible, que l'Estat és qui es nega a permetre-la i que ho fa per motius polítics, no jurídics. Aquest doble objectiu és important tant de cara als ciutadans i ciutadanes de Catalunya com de cara a la comunitat internacional.

En segon lloc cal que quedi palès, davant també dels ciutadans i de la comunitat internacional, la voluntat de la Generalitat de respectar les regles de l'Estat de Dret i d'arribar a acords amb l'Estat, sense, però, que el procés de consulta s'allargui més del que sigui estrictament imprescindible.

Finalment, un darrer objectiu és que les vies legals emprades siguin les que permetin un major protagonisme de la Generalitat i dels actors socials i polítics catalans i una menor implicació de l'Estat –per tal de no forçar-lo a realitzar actuacions que li puguin representar un cost polític innecessari-.

Per assolir el primer objectiu doble abans esmentat el criteri fonamental a tenir en compte és el de promoure l'aplicació de les vies legals que suscitin menys problemes de constitucionalitat.

El segon objectiu requereix que, en el cas que s'esgotin sense èxit les vies de negociació discreta que es puguin articular, es proposi a l'Estat de manera pública i “solemne” i amb el major suport social possible les vies legals que es creguin més oportunes en nombre suficientment ampli com perquè quedi palesa la voluntat de la Generalitat d'arribar a un acord amb l'Estat, però al mateix temps suficientment limitat com perquè el procés no s'allargui excessivament. En suma, caldria trobar un punt d'equilibri entre, d'una banda, el nombre d'intents necessaris per palesar de manera incontrovertible la voluntat de la Generalitat d'arribar a un acord i, d'altra banda, la necessitat que els ciutadans de Catalunya no tinguin la sensació d'una pèrdua de temps innecessària o d'allargament artificios del procés.

Finalment, per garantir el màxim protagonisme de la Generalitat cal privilegiar les vies legals que li assegurin una major llibertat a l'hora de convocar-la i una major incidència en la fixació dels elements configuradors de les consultes –la pregunta, la data, etc.-. Des d'aquesta perspectiva també cal ponderar el fet que hi ha vies dissenyades i aprovades per la pròpia Generalitat, mentre que d'altres corresponen exclusivament a

l'Estat. Pel que fa al protagonisme dels actors socials i polítics catalans, cal avaluar les vies legals aplicables des de la perspectiva de l'existència o no de canals jurídicament formalitzats per tal que puguin participar en la convocatòria de la consulta (per exemple, l'existència o no de mecanismes jurídics per instar la convocatòria), malgrat que no s'ha de descartar la possibilitat d'usar, en les vies que no preveuen explícitament aquest mecanisme de participació, d'altres instruments per manifestar el suport popular com ara el dret de petició o mocions de suport a la consulta d'ajuntaments i altres entitats locals.

En definitiva, les variables principals que cal tenir presents a l'hora d'escollir les vies a utilitzar, la seva prelación i el seu nombre són: l'entitat dels problemes de constitucionalitat que poden suscitar; el lapse de temps que pot requerir la seva aplicació; el grau de protagonisme jurídic atribuït a l'Estat, a la Generalitat i als actors socials i polítics catalans i la capacitat per traslladar a la comunitat internacional la voluntat, expressada en diverses resolucions pel Parlament de Catalunya, de fer aquest procés, fins on sigui possible, dins del marc legal vigent i cercant l'acord amb l'Estat.

En el proper apartat analitzarem les cinc vies legals esmentades suara des de la perspectiva de les sis variables que s'acaben d'assenyalar.

## **4.2 Anàlisi de les cinc vies legals des de la perspectiva dels criteris que s'acaben d'esmentar**

### **4.2.1 Referèndums autonòmics de l'article 92 de la Constitució**

Si s'acceptés, com creiem que cal acceptar, la tesi que els referèndums d'àmbit territorial autonòmic estan implícitament reconeguts en aquest article constitucional, l'Estat podria convocar-los tot fixant la pregunta o les preguntes i el procediment per celebrar-los. Tanmateix, en els reials decrets de convocatòria es podria preveure

alguna mena de participació de la Generalitat. La Generalitat podria instar aquesta convocatòria a l'Estat —i de fet hauria de fer-ho—, malgrat que a l'ordenament no està expressament prevista aquesta possibilitat. La convocatòria i la celebració del referèndum es podrien produir amb força celeritat. De fet, en principi seria un dels procediments que menys temps consumiria.

A més, aquesta és una de les opcions que, en principi, plantejaria menys objeccions de constitucionalitat, tal i com s'argumenta en l'informe de l'IEA abans esmentat. Això no obstant exigiria a l'Estat una implicació molt notable, ja que li correspondria realitzar la convocatòria. Correlativament, el protagonisme de la Generalitat seria reduït -malgrat que, com queda dit, l'Estat podria ampliar-lo parcialment mitjançant el decret de convocatòria-. La participació dels ciutadans en aquesta fase de convocatòria també seria jurídicament molt poc rellevant ja que no es produiria a través de processos jurídicament formalitzats.

Si, malgrat el que ha sostingut una part rellevant de la doctrina iuspublicista, els referèndums d'àmbit autonòmic no es consideressin implícits en l'art. 92 CE, caldria, o bé que el Parlament de Catalunya instés al Govern de l'Estat o a les Corts Generals la reforma de la Llei Orgànica reguladora de les diverses modalitats de referèndum (LORMR) per tal d'incloure en aquesta llei aquesta modalitat de referèndum o bé acceptar la convocatòria d'un referèndum adreçada a tots els ciutadans de l'Estat.

La primera d'aquestes dues opcions és, juntament amb la via de la reforma constitucional, la que menys objeccions de constitucionalitat pot suscitar. A més, en la LORMR es podria preveure una participació més intensa de les comunitats autònomes en la convocatòria i en la regulació de la tramitació d'aquestes consultes autonòmiques, malgrat que, mentre no es reformi l'art. 149.1.32 de la Constitució, l'autorització d'aquests referèndums continuaria corresponent a l'Estat. La participació dels ciutadans de Catalunya en la convocatòria seria jurídicament poc rellevant. El principal problema d'aquest procediment rauria en el fet que podria comportar un

notable alentiment del procés de consulta, llevat que políticament es pogués garantir una tramitació de la reforma tan ràpida com la que es va produir en algunes reformes anteriors de la LORMR –per exemple, la de 1981, que es va enllestir en menys de tres mesos-. En tot cas, si transcorregut un temps prudencial la tramitació no avancés, la Generalitat podria considerar que la via ha quedat tancada i podria iniciar, si fos el cas, la tramitació d’una segona via alternativa.

L’opció de celebrar el referèndum a tot el territori estatal té inconvenients molt importants malgrat que certament permetria conèixer de manera fefaent quina és la voluntat dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya respecte de llur futur polític col·lectiu; a banda que, des d’una altra òptica, el fet que tots els ciutadans espanyols siguin cridats a votar podria estimular l’augment de la participació i radicalitzar el sentit del vot dels catalans. Té, però, l’inconvenient fonamental que pot propiciar la idea que la decisió final sobre el futur polític de Catalunya no correspon en darrer terme als catalans sinó al conjunt dels ciutadans espanyols, és a dir, pot donar a entendre que el subjecte polític legitimat per adoptar aquesta decisió és el conjunt del poble espanyol i sobre aquesta base i aplicant a aquest subjecte el principi democràtic l’Estat podria pretendre donar al resultat obtingut en el conjunt del seu territori un caràcter políticament i fins i tot jurídicament vinculant.

És clar que, a la pràctica, si els resultats de Catalunya fossin clarament diferents als de la resta de l’Estat, tan internament com internacionalment es faria palesa l’existència del greu problema d’encaix de Catalunya dins l’Estat espanyol i també és clar que des de Catalunya és podrien fer valer molt bons arguments jurídics i polítics, basats en regles i principis tant de dret internacional com de dret intern per defensar que l’Estat hauria de respectar la voluntat majoritària del poble de Catalunya expressada de forma democràtica i pacífica. Amb tot, és cert que en aquest cas, en aplicar aquest referèndum a tot l’Estat el debat de fons sobre el subjecte polític legitimat per adoptar la decisió sobre el futur de Catalunya es plantejaria de manera oberta i indefugible i sembla clar que és millor evitar-lo.

En un altre ordre de consideracions, el procediment de l'article 92 CE podria aplicar-se amb celeritat i no plantejaria problemes jurídics rellevants. Això no obstant, obligaria l'Estat a tenir una molt notable implicació i per contra disminuiria el protagonisme de la Generalitat i el del suport jurídicament formalitzat dels ciutadans de Catalunya en la fase de convocatòria.

#### 4.2.2 La delegació o transferència de competències de l'article 150.2 de la Constitució

La via de la delegació o transferència de la competència estatal per a convocar un referèndum com el que es proposa majoritàriament a Catalunya té l'avantatge de la seva simplicitat, claredat i possible rapidesa. És a més, salvades totes les diferències, el procediment emprat pel Regne Unit en el cas del referèndum escocès i gaudeix per tant de "l'homologació" internacional derivada d'aquest precedent il·lustre en termes democràtics.

Exigeix de l'Estat una intervenció força intensa, però, com a contrapunt, assegura al mateix temps un notable protagonisme de la Generalitat. Aquest procediment no planteja més problemes jurídics que els que poden suscitar els de l'article 92 CE, malgrat que, des d'una perspectiva pràctica, cal admetre que pot tenir efectes negatius el fet que des de Catalunya s'hagi intentat la seva aplicació en quatre ocasions i sempre hagi estat denegada per les Corts Generals. Això no obstant, com s'exposa amb deteniment a l'informe de l'IEA citat amb anterioritat, les raons adduïdes per les Corts per refusar les propostes van ser o pràcticament inexistents, per tautològiques, o d'una debilitat tal que la reiteració de la petició podria resultar perfectament justificable. De fet, en aquest mateix sentit cal tenir present que les sol·licituds de delegació precedents –llevat d'un únic cas- van tenir un suport polític molt minoritari. En definitiva, seria fàcil donar a la petició una solemnitat i un suport institucional i popular molt més amplis i, per tant, més eficaços.

#### 4.2.3 Els referèndums de la Llei catalana 4/2010

Com ja hem avançat, aquesta és una de les vies que pot oferir a l'Estat més oportunitats per al·legar, amb més o menys fonament, problemes de constitucionalitat. De fet ja ho ha fet així en impugnar-la davant del Tribunal Constitucional, amb l'argument que la regulació dels referèndums està reservada constitucionalment a l'Estat. Si el seu objectiu és el d'emprar el Dret com a instrument per frenar la consulta, enlloc d'utilitzar-lo com a mecanisme per canalitzar jurídicament la reivindicació de la majoria dels catalans, l'Estat pot intentar argumentar que un referèndum com el que es proposa desborda l'àmbit de competències de la Generalitat i que cal convocar tots els ciutadans espanyols i fer-ho al final d'un procés de reforma constitucional. En l'informe de l'IEA s'aporten contra-arguments per rebatre aquestes al·legacions, especialment que el terme "competències" es refereix no només a la llista del Títol IV de l'Estatut sinó també al conjunt de facultats de la Generalitat, però no es pot oblidar que l'Estat ja ha recorregut la llei i que el recurs està pendent de sentència -malgrat que el Tribunal ha aixecat "amb cauteles preventives" la seva suspensió-.

L'aplicació pràctica d'aquest procediment obligaria l'Estat a realitzar una activitat prou significativa com és la de donar l'autorització de la convocatòria del referèndum per part de la Generalitat.

En canvi, com a elements positius caldria destacar la rapidesa amb què es podria aplicar -malgrat que l'Estat podria dilatar el temps per prendre la seva decisió-. També es pot valorar positivament el protagonisme de la Generalitat en tot el procés -a l'Estat només li correspondria l'autorització- i, sobretot, l'aspecte més rellevant és el protagonisme que podria assolir el conjunt de la societat catalana en la fase inicial ja que aquest procés podria ser instat de manera simultània, segons preveu la llei, pels ciutadans, els ens locals, el Govern i el Parlament de Catalunya.

#### 4.2.4 Les consultes populars de la proposició de llei que es tramita en el Parlament

Si l'Estat optés políticament per l'estratègia d'emprar el Dret per canalitzar jurídicament la reivindicació majoritària a Catalunya en lloc d'emprar-lo per intentar frenar-la, aquest procediment tindria l'avantatge, des de la perspectiva estatal, que no caldria que adoptés una actitud activa de convocar, delegar o autoritzar la consulta, sinó que bastaria que no impugnés la llei ni, posteriorment, la convocatòria de la consulta efectuada per la Generalitat en aplicació del referit text legal.

Des de la perspectiva dels problemes de constitucionalitat que pot suscitar aquesta via cal advertir que la nova proposició de llei soluciona un dels dos problemes que solia imputar-se a aquests tipus de consultes ja que les ceneix expressament les consultes "dins l'àmbit de les competències" de la Generalitat. Això vol dir que l'Estat, si tingués voluntat política de canalitzar la consulta per aquesta via, des de la perspectiva de la constitucionalitat de la futura llei, únicament hauria d'acceptar que els criteris emprats per caracteritzar les consultes populars i diferenciar-les dels referèndums –cens, instruments i organismes per garantir i controlar la seguretat i transparència de les votacions i, especialment, les diferències pel que fa als cridats a votar– són suficientment significatives com per acceptar que no es tracta de referèndums encoberts. I pel que fa a l'acte de convocatòria d'una consulta com la que es pretén, a l'empara de la nova llei, exigiria de l'Estat l'esforç interpretatiu d'acceptar un concepte ampli de "competència" capaç d'incloure no només les competències contingudes en el llistat de competències del títol IV de l'Estatut sinó també les activitats o facultats que pot realitzar de manera jurídicament legítima la Generalitat.

Són nombrosos els casos en els quals l'Estat ha fet, en aquesta mateixa matèria, "esforços interpretatius" molt superiors. En definitiva, els hipotètics problemes d'inconstitucionalitat són també aquí salvables si l'Estat té voluntat política per fer-ho,



malgrat que objectivament aquests problemes poden oferir a l'Estat una possibilitat de negar aquesta via al·legant motius de constitucionalitat una mica més fonamentats que els que es poden adduir respecte de vies com la del art. 150.2 CE i, sobretot, la de l'article 92 CE.

Tanmateix, com a contrapunt, caldrà tenir en compte que aquesta via té importants avantatges: el protagonisme correspon en exclusiva a la Generalitat ja que l'Estat no intervé en cap de les seves fases. Pot ser d'execució molt ràpida. Pot tenir un ampli suport popular i institucional, formalitzat jurídicament, ja que la proposició de llei preveu la possibilitat que demanin la consulta, simultàniament, els ciutadans i el President del Govern de la Generalitat.

#### 4.2.5 La reforma de la Constitució

Si l'Estat refusa, al·legant motius d'inconstitucionalitat, les propostes de la Generalitat, aquesta té encara la possibilitat d'instar una reforma de la Constitució que, "per definició"<sup>13</sup> en cap cas podrà ser refusada per aquests mateixos motius, de manera que un hipotètic refús de la proposta de reforma respondria a motius exclusivament polítics i així es constataria de manera incontrovertible. Aquest és un avantatge cabdal d'aquest procediment.

Té però l'inconvenient que, segons com es plantegi, pot portar a un procés llarg i complex i en el qual les forces polítiques catalanes estarien sempre en minoria. Cal distingir, no obstant, dos supòsits diferents: si l'únic objectiu perseguit és el de la incorporació a la Constitució del referèndum d'àmbit territorial autonòmic, amb la possibilitat que siguin les comunitats autònomes les que el regulin –en els aspectes que no requereixin llei orgànica- i que autoritzin la convocatòria d'aquests referèndums, bastaria una reforma no agreujada (la de l'article 167 CE) de l'article 92 i,

---

<sup>13</sup> Com és sabut, a la Constitució espanyola no hi ha clàusules d'intangibilitat que impedeixin la reforma de determinats articles i la doctrina majoritària, a més de la del Tribunal Constitucional, sosté que tampoc no hi ha clàusules d'intangibilitat implícites.

si escau, del 149.1.32 CE. Aquesta tramitació, si hi hagués voluntat política per part dels dos grans partits d'àmbit estatal, podria ser tan àgil com la que l'estiu de 2011 va permetre la reforma de l'article 135 de la Constitució, malgrat que cal acceptar que, com a mínim jurídicament, un cop iniciat el procés de reforma la capacitat d'incidència directa de la Generalitat en el procés és certament molt limitada. Per contra, cal advertir que si l'Estat s'oposa a la reforma per motius polítics, aquesta oposició amb tota seguretat es manifestarà ja en el moment en el qual el Parlament proposi al Govern de l'Estat l'adopció del corresponent projecte de llei o en el de la presa en consideració de la proposició de llei per part del Congrés si opta el Parlament per trametre-li directament un text articulat (art. 87.2 CE). En definitiva, el perill de retard que podria comportar aquesta via a la pràctica és molt relatiu.

Si el què es pretén incorporar a la Constitució és preveure la possibilitat que les CCAA convoquin referèndums sobre qüestions que, segons quin sigui el resultat de la consulta, puguin exigir una reforma constitucional, la qüestió és més complicada ja que, llevat de fer enginyeria constitucional<sup>14</sup>, caldria emprar el mecanisme agreujat de reforma (article 168 CE), molt llarg i complicat. Tanmateix, també en aquest cas, les probabilitats de refús de la iniciativa per part de l'Estat són molt altes i, com en el cas anterior, aquest fet es posaria de manifest amb notable celeritat.

#### **4.3 Quants i quins dels procediments de consulta analitzats caldria intentar aplicar? Per quin ordre?**

La resposta a la primera d'aquestes tres preguntes hauria d'estar guiada per dos dels objectius abans exposats: la necessitat de deixar constància de la voluntat de la Generalitat d'arribar a un acord amb l'Estat i la de no allargar aquesta fase del procés més enllà del necessari per assolir el primer objectiu.

---

<sup>14</sup> Com, per exemple, la propugnada per un sector minoritari de la doctrina que sosté que a través del procediment de l'article 167 CE es pot modificar el procediment agreujat previst a l'art. 168 CE.

Des d'aquesta perspectiva, caldria pensar en la possibilitat d'emprar més d'un procediment però, en canvi, és clar que no caldria intentar-los tots. D'altra banda, tampoc s'hauria de descartar la possibilitat de proposar-los de manera simultània o parcialment simultània, és a dir, bé instar dues o més vies al mateix temps o bé fer-ho successivament però sense esperar la finalització completa d'un procediment per iniciar-ne un altre si la Generalitat observa que un procediment s'allarga artificiosament o excessivament.

Pel que fa a la qüestió de quins procediments caldria proposar, cal emprar en primer lloc el criteri d'instar les vies que, en principi, puguin oferir més garanties de constitucionalitat.

Des d'aquesta perspectiva, segons s'ha argumentat anteriorment, els procediments que menys objeccions poden suscitar són el de l'article 92 CE –especialment si s'interposa la reforma de la LORMR-, així com el de la via de l'art. 150.2 CE i, per descomptat la reforma constitucional que, com queda dit, quasi “per definició” no pot ser inconstitucional. En canvi plantegen més problemes les consultes referendàries de la Llei catalana 4/2010 i les no referendàries de la proposició de llei que s'està tramitant en el Parlament de Catalunya.

Això no obstant, el criteri de la menor objecció d'inconstitucionalitat s'ha de completar necessàriament amb el del màxim protagonisme de la Generalitat i dels ciutadans de Catalunya en la convocatòria de la consulta, així com amb el criteri de la major celeritat possible. I aquests objectius s'assoleixen millor a través de les “lleis catalanes” –la 4/2010 i la proposició de llei actualment en tràmit al Parlament- que no pas de les vies dels arts. 92, 150.2 CE o la de la reforma constitucional.

Atès el que s'acaba de dir, per fer compatibles les diverses alternatives, una possible solució consistiria en emprar un dels dos procediments previstos en la “legislació

catalana”, que garantiren celeritat i protagonisme de la Generalitat i dels ciutadans, i un dels procediments “previstos en la CE” com el de l’art. 92 CE que, en suscitar menys problemes de constitucionalitat, faria més visible el caràcter polític d’un hipotètic refús per part de l’Estat. En tot cas, si es volgués assolir definitivament aquest objectiu es podria proposar la reforma de l’article 92 de la Constitució –que previsiblement podria tenir una resposta inicial ràpida i clara-.

L’ordre de prelación entre els diversos procediments podria ser el que s’acaba d’esmentar. En efecte, des del punt de vista de la lògica jurídica, sembla que primer caldria intentar aplicar les “vies catalanes” i si l’Estat les veta al·legant manca de competència de la Generalitat, proposar que sigui ell el qui convoqui el referèndum de l’art. 92 o, si es prefereix, que delegui la convocatòria a través de l’art. 150.2 CE. El procés invers no tindria massa sentit ja que si l’Estat afirma que no té competència per convocar o delegar la convocatòria de la consulta sense reforma prèvia de la Constitució sembla que, lògicament, la Generalitat encara la tindria menys per fer-ho ni que fos des de la “legislació catalana”. Des de la perspectiva de la lògica política o institucional també sembla clar que cal intentar aplicar primer els instruments legals establerts per la pròpia Generalitat i recórrer als de l’Estat en el cas que aquest veti les “vies catalanes”.

Tanmateix, és ben cert que no es pot descartar d’entrada l’aparició de circumstàncies polítiques sobrevingudes –com, per exemple, un acord amb l’Estat- que facin aconsellable alterar l’ordre lògic abans esmentat i, en conseqüència, que posin de manifest la conveniència d’emprar primer la via dels articles 92 o 150.2 CE.

#### **4.4 Conclusions**

En definitiva, llevat de circumstàncies sobrevingudes, sembla que caldria intentar aplicar en primer lloc bé la llei catalana 4/2010 o bé, alternativament, la de la futura

lleï catalana de consultes no referendàries i, en segon lloc, també alternativament, bé la de l'article 92 CE o la del 150.2 CE. Si políticament es volgués deixar patent de manera incontrovertible la motivació exclusivament política d'un hipotètic refús estatal a la convocatòria de la consulta, després dels dos intents abans esmentats, es podria instar la reforma de l'article 92 amb la finalitat d'incorporar-hi els referèndums d'abast territorial autonòmic.

## **5. La consulta en el marc del dret de la Unió Europea i del dret internacional**

### **5.1 Plantejament de la qüestió**

En el debat sobre la consulta es planteja sovint la qüestió de si, en el cas que l'Estat impedeixi la utilització de les vies legals existents en l'ordenament jurídic intern, hi ha en el dret de la Unió Europea (UE) i/o el dret internacional procediments legals per convocar una consulta com la que es reclama majoritàriament a Catalunya. Igualment es planteja si hi ha drets i principis aplicables al cas i quins efectes poden tenir sobre la celebració de la consulta legal i la implementació dels seus resultats, així com sobre les "vies alternatives" que la Generalitat pogués emprar en el supòsit de bloqueig de les vies legals per part de l'Estat.

Aquestes són les dues qüestions que analitzarem breument en aquest epígraf, atès que els informes d'aquest Consell Assessor sobre les relacions amb la Unió Europea i amb la comunitat internacional s'ocuparan de forma extensa de moltes de les qüestions aquí plantejades. Concretament, en aquest epígraf, pel que fa als drets i principis europeus i internacionals, intentarem identificar-los, veurem si es tracta de drets i principis justiciables –és a dir, si el seu compliment es pot exigir davant d'un

tribunal de justícia- i, finalment, analitzarem els efectes jurídics que poden produir en els dos àmbits esmentats: en la celebració de les consultes legals i en la implementació dels seus resultats i en les vies alternatives com les eleccions plebiscitàries, les declaracions unilaterals d'independència (DUI) o les consultes alegals o no oficials que, en hipòtesi, es podrien intentar realitzar en cas de bloqueig de les vies legals<sup>15</sup>.

## **5.2 Hi ha en l'ordenament jurídic de la UE o en l'internacional procediments per convocar la consulta o drets i principis aplicables a les vies legals internes o a les vies alternatives? Referència al principi democràtic, al dret d'autodeterminació i al principi de protecció de les minories**

La resposta a la primera qüestió és negativa. En coherència lògica amb la seva naturalesa i la seva finalitat, ni el dret de la UE ni el dret internacional contenen cap disposició que contempli un procediment al qual es pugui acollir la Generalitat per convocar una consulta com la que es reclama majoritàriament a Catalunya. Tant per al dret internacional com per al dret de la UE, tal cosa es considera una qüestió que en essència cal dirimir internament, dins cada Estat.

Tanmateix, en aquests dos ordenaments jurídics existeixen drets i principis que poden reforçar la legalitat i la legitimitat de convocar una consulta legal o d'aplicar vies alternatives. És el cas del principi democràtic, del dret a l'autodeterminació dels pobles i, tot i que en un altre nivell, del principi de protecció de les minories. Aquests tres drets o principis tenen un abast diferent en el dret de la UE i en el dret internacional, per això, malgrat que els analitzarem en paral·lel, ho farem de manera diferenciada.

El **principi democràtic**, i els drets que formen part del seu àmbit de protecció, tenen una gran importància en l'àmbit del dret de la UE. En efecte, com és conegut, en les

---

<sup>15</sup> En l'epígraf 8 d'aquest informe s'analitzen les característiques, els procediments i estratègies d'aplicació i els pros i contres d'aquestes vies alternatives.

diverses reformes dels tractats constitutius, la UE ha anat reforçant progressivament els seus principis i valors comuns i el seu compromís amb el respecte als drets humans i llibertats fonamentals, amb una fita molt important: des de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa (2009), la Carta de Drets Fonamentals de la UE (CDFUE) té plens efectes jurídics a nivell del dret originari. En aquest sentit, en el preàmbul del Tractat de la UE (TUE) i de la CDFUE, la UE confirma la seva adhesió als principis de llibertat, democràcia i respecte als drets humans i a les llibertats fonamentals, així com al respecte a l'Estat de Dret. A més, als articles 1 i 10 del TUE, s'incorpora el principi que la construcció europea es fonamenta en una unió en la que les decisions seran adoptades de la forma més oberta i pròxima als ciutadans que sigui possible. Així mateix, a l'article 2 del TUE es defineixen i incorporen per primera vegada els valors que uneixen els membres de la UE. Aquests valors comuns en els quals es fonamenta la UE i els seus Estats membres són el respecte de la dignitat humana, la llibertat, la democràcia, la igualtat, l'Estat de Dret i els drets humans, inclosos els drets de les persones pertanyents a minories. Igualment, l'article 11 TUE preveu que les institucions han de permetre als ciutadans i a les associacions representatives, la possibilitat d'expressar i intercanviar públicament les seves opinions en tots els àmbits d'actuació de la Unió. Els articles esmentats –i d'altres connexos que podrien afegir-se– són, sens dubte, aplicables –en la forma que anirem precisant– a la consulta i a les vies alternatives aquí analitzades en la mesura en què s'inscriuen en les bases dels principis i valors democràtics propis de la Unió i dels seus Estats membres. El principi democràtic és un valor comú que estructura tot l'ordenament jurídic i tots els compromisos polítics, que legitima per tant el dret dels ciutadans a participar en les decisions polítiques que els afecten.

El principi democràtic també està incorporat en diversos i rellevants instruments de dret internacional –com ara la Declaració Universal de Drets Humans de 10 de desembre de 1948, que estableix que la voluntat del poble és la base de l'autoritat del poder públic, art. 21.3– i té transcendència en la pràctica internacional, malgrat que no assoleix el mateix abast i incisivitat que en l'àmbit europeu.

**El dret a l'autodeterminació** té en canvi més relleu en l'àmbit de dret internacional que no pas en el de la UE. D'aquest principi solen distingir-se dos continguts o dos vessants: un d'intern, fa referència al dret de determinades comunitats polítiques a autogovernar-se en el si d'un Estat; l'altre, d'extern, que inclou el dret a separar-se d'aquest Estat en determinats supòsits. Doncs bé, el dret internacional reconeix aquest doble contingut del dret d'autodeterminació com un principi general i estructural del seu ordenament, expressat en nombrosos instruments i tractats internacionals<sup>16</sup>, així com en resolucions d'organitzacions internacionals, en pronunciaments de la Cort Internacional de Justícia (TIJ) i en la pràctica concreta dels Estats. En l'àmbit del dret de la UE aquest principi no està proclamat expressament de manera que tan sols podria considerar-se parcialment inclòs de manera implícita, en el principi democràtic.

En relació a la titularitat del dret a l'autodeterminació en l'ordenament internacional s'observa una evolució rellevant. El principi de lliure determinació dels pobles es va reconèixer originàriament, sense cap dubte, en dos supòsits: el dels pobles sotmesos a domini colonial, i per extensió, els sotmesos a dominació estrangera; i el dels pobles oprimits. Tanmateix, al llarg de les darreres dècades, es pot constatar una certa evolució d'aquest dret cap a nous estàndards d'acord amb el context i el marc polític de cada situació, la qual cosa ha permès que existeixin algunes posicions doctrinals que, amb fonament, defensen noves possibilitats encara no cristal·litzades en el dret positiu. Un dels exemples és el pronunciament del TS canadenc a propòsit de la situació del Quebec<sup>17</sup>, amb moltes semblances amb el cas de Catalunya. El TS canadenc al·ludeix en el seu dictamen als pobles als quals se'ls impedeix exercir de forma explícita i útil el seu dret d'autodeterminació a l'interior de l'Estat del qual formen part (dret d'autodeterminació intern). En aquest cas, hom podria fer una interpretació evolutiva

---

<sup>16</sup> Com, per exemple, la Carta de les Nacions Unides -que el formula com a principi als articles 1.2 i 55-, el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics -art. 1.1- i el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals -art. 1.1-.

<sup>17</sup> Dictamen TS de Canadà de 20 d'agost de 1998 (parf.134)



de l'excepció al principi de no ingerència recollit a la resolució 2625 de l'Assemblea General de les Nacions Unides, en els supòsits dels pobles oprimits dins un Estat democràtic i desenvolupat. Per tant, tot seguint la línia del TS canadenc, hom podria sostenir que un poble que pretengui exercir un dret d'autodeterminació extern (dret de secessió) mitjançant aquest supòsit, pot fer-ho si demostra fefaentment a la Comunitat internacional que persegueix una causa legítima, si aconseguix convèncer al màxim nombre possible d'estats de l'existència d'injustícies concretes i substancials i, finalment, si mostra clarament que ha utilitzat, sense èxit, tots els mitjans al seu abast per intentar resoldre prèviament els conflictes amb l'Estat matriu.

En tot cas, la Cort Internacional de Justícia va establir en el cas del Sàhara Occidental (1975) que, amb independència de la via escollida, l'element fonamental de l'exercici d'aquest dret és la consulta a la població. Independència, lliure associació, integració, fins i tot una autonomia dins un Estat descentralitzat, són formes d'exercici del dret, sempre que la primera d'elles sigui una de les opcions en la consulta popular, que haurà de dur-se a terme mitjançant sufragi universal.

Finalment, el **principi de protecció de les minories, incloses les minories nacionals**, es recull profusament tant en el dret de la UE com en el dret internacional<sup>18</sup>. El seu abast de protecció és diferent, atès que és cert que la protecció europea i internacional dels drets de les minories té com a component essencial la lluita contra la discriminació en relació a la protecció de drets lingüístics, culturals i religiosos de determinades

---

<sup>18</sup> Entre d'altres, pel que fa al dret internacional, el Conveni-marc per a la protecció de les Minories Nacionals, fet a Estrasburg l'1 de febrer de 1995 -Instrument de ratificació publicat al BOE núm.20, de 23 de gener de 1998- i la Declaració de l'Assemblea General de les Nacions Unides sobre els drets de les persones pertanyents a minories nacionals o ètniques, religioses i lingüístiques -aprovada per Resolució 47/135, de 18 de desembre de 1992-. En un àmbit més general i transversal, es pot fer esment de la Carta de París per a una nova Europa de 1990, que afirma que la identitat de les minories nacionals ha de ser protegida, que s'han de crear les condicions per promoure aquesta identitat i que les qüestions relacionades amb les minories nacionals només es poden resoldre satisfactòriament en un marc polític democràtic. També la Declaració i Programa d'Acció de Viena, adoptada per la Conferència Mundial de Drets Humans de 25 de juny de 1993, reafirma l'obligació dels estats de vetllar perquè les persones pertanyents a minories puguin exercir plenament i eficaçment tots els drets humans i les llibertats fonamentals sense cap tipus de discriminació i en condicions de total igualtat davant de la llei.

minories, socials i culturals, que habiten el territori dels estats. Tanmateix, aquest principi, que té una llarga i complexa tradició tant pel que fa a la forma en què s'ha incorporat en diversos instruments internacionals i europeus com també en la seva aplicació efectiva a través d'una pràctica internacional fluctuant i casuística, ha recuperat un major vigor<sup>19</sup> d'ençà de principis dels anys 90 del segle passat, tot aprofitant que subsisteixen certs problemes d'indefinició arran del seu concepte i del seu contingut<sup>20</sup>.

Així doncs, al nostre parer no es pot descartar d'entrada la possibilitat d'al·legar aquest principi en relació a la consulta i a les vies alternatives, amb les limitacions que es veuran immediatament, tot aprofitant el fet que s'acaba d'esmentar que a la pràctica els instruments normatius internacionals (especialment en l'àmbit objecte d'aquest informe), sense que s'hagi alterat el tenor literal dels seus preceptes, han estat interpretats i aplicats molt sovint pels estats i les organitzacions internacionals de manera flexible i canviant, amb un notable pragmatisme, en funció de les diverses circumstàncies històriques i de les característiques específiques de cada cas.

---

<sup>19</sup> Com és conegut, deixant a banda precedents remots, els antecedents immediats del principi de protecció de les minories nacionals es troben en el període immediatament posterior a la I<sup>a</sup> Guerra mundial, en el context de la Societat de Nacions i de les teories wilsonianes. Després de la II Gran Guerra el principi es materialitza en drets essencialment individuals i, com a mínim pel que fa a les minories nacionals, perd gran part de la seva força, que tanmateix recupera als anys 90 del segle XX amb el final de la guerra freda.

<sup>20</sup> La inexistència d'una definició internacionalment acordada del concepte de minoria nacional l'ha posat en relleu per exemple un informe de l'any 2010 de l'Oficina de l'Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Drets Humans o un altre informe del Consell d'Europa explicatiu del Conveni marc per a la protecció de les minories nacionals. Tampoc hi ha acord sobre els drets o les facultats que inclou el principi de protecció i el dret genèric a la no discriminació, més específicament sobre la inclusió del dret a determinar el futur polític de la minoria nacional. Tanmateix, com ja s'ha dit, es pot constatar que, a partir de la dècada dels 90 del segle passat diferents actors internacionals -singularment, estats i organitzacions internacionals- posen èmfasi en la condició de "minoria nacional" d'una col·lectivitat territorial com a factor que, en la seva màxima expressió, contribueix a justificar que s'acabi configurant com un nou Estat.

També es pot fer esment al reconeixement atorgat per dos destacats actors internacionals -la Unió Europea i els Estats Units- als nous estats nascuts de l'URSS i Iugoslàvia; aquests nous estats es caracteritzaven, entre d'altres aspectes, per estar fonamentats en la prèvia existència d'una minoria nacional -inserir en algun dels dos estats esmentats- que s'autodeterminava i es constituïa com a nou subjecte de la comunitat internacional.

Això no obstant, per cloure aquest raonament, cal advertir que, malgrat que a l'hora de justificar la consulta –i les vies alternatives- la Generalitat podria al·legar, amb els límits i els requisits que analitzarem immediatament, els drets i principis europeus i internacionals que s'acaben d'esmentar, en l'actualitat el principi democràtic és, sens dubte, el que pot tenir una major virtualitat pràctica.

Tanmateix, a l'hora de precisar l'abast i els efectes jurídics d'una hipotètica al·legació d'aquests drets i principis, la primera qüestió que cal analitzar és la de si són autèntics drets en el sentit de poder-los fer valdre davant institucions judicials internacionals o europees per tal que puguin declarar, si fos el cas, l'existència d'obligacions jurídiques que vinculin l'Estat espanyol o altres estats o les organitzacions internacionals.

### **5.3 Són drets justiciables?**

La resposta a la pregunta ha de ser negativa, tot i els matisos que introduïrem en els propers paràgrafs. En primer lloc, perquè els tres “drets i principis” esmentats estan recollits en els instruments legals i en la jurisprudència més com a valors i principis que no pas com a drets en sentit estricte i, en segon lloc, perquè ni en l'àmbit europeu ni en l'internacional es preveuen procediments que permetin canalitzar hipotètiques demandes basades en aquests principis i dirigides a exigir la convocatòria de consultes legals o per justificar l'ús de vies alternatives. D'entrada, la Generalitat trobaria problemes de legitimació per plantejar demandes judicials. A més, cal tenir present que els procediments utilitzables són quasi exclusivament no jurisdiccionals.

Concretament, si examinem el marc normatiu regulador de la Cort Internacional de Justícia (Estatut i Reglament) podem comprovar que ni les institucions de la Generalitat de Catalunya ni els ciutadans catalans gaudeixen de legitimació per iniciar un procés davant la Cort, adreçat a plantejar la vulneració d'un dret vinculat a la

voluntat de les institucions catalanes de consultar els ciutadans sobre llur futur polític col·lectiu. La situació és semblant respecte del Tribunal Europeu de Drets Humans i del Tribunal de Justícia de la UE.

Hom pot sostenir raonablement, però, que, tant en l'àmbit del dret internacional com en el de la UE, aquests drets i principis podrien donar suport a accions de la Generalitat en defensa de la celebració de la consulta i de la implementació dels seus resultats. Es tracta, però, d'accions que no van adreçades a veritables tribunals de justícia ni tenen el relleu pràctic de les reivindicacions de drets justiciables malgrat que poden tenir efectes polítics gens menyspreables.

Així, per exemple, en l'àmbit de la UE i en relació amb el principi democràtic, per intentar l'aplicació d'aquest "valor" proclamat a l'art. 2 del TUE, no existeix cap procediment davant el Tribunal de Justícia de la UE que pugui imposar una obligació concreta a l'Estat espanyol en relació a les qüestions que s'acaben d'esmentar. La única via, no jurisdiccional, que eventualment podria emprar la Generalitat és la de buscar aliats per poder recórrer al procediment previst a l'art. 7 del TUE<sup>21</sup>, tot al·legant el risc de violació greu per part d'Espanya d'aquest valor fonamental i dels drets fonamentals europeus correlatius. Tanmateix, cal tenir present que l'inici d'aquest procediment correspon a un terç dels estats membres, al Parlament Europeu o a la Comissió<sup>22</sup> i, després d'un llarg procediment, la constatació expressa de l'existència efectiva d'una violació li correspon adoptar-la per unanimitat al Consell Europeu, amb l'aprovació prèvia del Parlament europeu; posteriorment, seria el Consell qui, per majoria qualificada, podria sancionar l'Estat i decidir que se suspenguin certs drets. Per tant, si considerem aquesta regulació procedimental concreta i també la regulació

---

<sup>21</sup> Aquest procediment, com queda dit, no és jurisdiccional sinó polític i preveu el pronunciament de les institucions europees en cas de violacions greus dels valors de l'article 2 TUE.

<sup>22</sup> En aquest moment el Consell s'hauria de pronunciar per majoria de 4/5 parts dels seus membres, prèvia aprovació del Parlament Europeu, per tal de constatar l'existència d'un risc clar de violació greu d'aquest principi per part d'un Estat membre.

substantiva, hom pot sostenir que és molt difícil que prosperi una iniciativa de la Generalitat en aquest sentit, malgrat que la sola proposta d'iniciar aquesta via de ben segur tindria importants efectes polítics (visibilitat i discussió a nivell europeu) en fer públic i manifest el conflicte existent.

En l'àmbit internacional i en relació al dret a l'autodeterminació –i, *mutatis mutandis* el principi de protecció de les minories-, la qüestió es pot plantejar en termes una mica diferents. Concretament, es podria valorar la conveniència d'utilitzar les vies, no jurisdiccionals, que preveuen els Protocols Facultatius del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics<sup>23</sup> i del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals<sup>24</sup>, atès que ambdós recullen el dret dels pobles a la lliure determinació. Aquests Protocols preveuen que el Comitè de Drets Humans i el Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals podran rebre comunicacions de persones o grups de persones que es trobin sota la jurisdicció d'un Estat part i que al·leguin ser víctimes d'una violació per aquest Estat de qualsevol dels drets recollits en els esmentats pactes. En cas que les comunicacions siguin admeses a tràmit, s'inicia un procediment contradictori amb l'Estat, que culmina amb l'emissió d'un dictamen amb un seguit de recomanacions (Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals) o amb la formulació d'observacions (Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics), que es fan arribar a les parts interessades (Estat i persones o grups comunicants). Tot i que les opinions que puguin formular els dos Comitès no són vinculants per a l'Estat que les rep, que només està obligat a prendre-les en deguda consideració i a informar al Comitè de les mesures que hagi adoptat al respecte (Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals), cal fer notar que es tracta d'una via que, ben gestionada, podria permetre visualitzar a nivell internacional la voluntat de les institucions catalanes i dels ciutadans de Catalunya de poder decidir lliurement el seu futur polític col·lectiu. S'ha de dir, però, que per a emprar-la s'han d'haver esgotat prèviament tots els recursos interns.

---

<sup>23</sup> Instrument d'adhesió de 17 de gener de 1985, d'Espanya, al Protocol Facultatiu del Pacte Internacional de drets Civils i Polítics (BOE núm. 79, de 2 d'abril de 1985).

<sup>24</sup> Instrument de ratificació del Protocol Facultatiu del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (BOE núm. 48, de 25.02.2013).

A més cal recordar que les queixes són de caràcter individual i a propòsit de violacions de l'Estat i encara no existeixen precedents en el nostre país.

Cal constatar, però, que dir que els tres drets o principis analitzats no són drets veritablement justiciables no equival en absolut a afirmar que no puguin tenir efectes jurídics en relació a les vies legals de consulta i a les vies alternatives. Això és el que analitzarem en el proper paràgraf.

#### **5.4 Efectes jurídics dels drets i principis esmentats sobre les vies legals de consulta i sobre les vies alternatives. Referència a la licitud internacional de les vies alternatives**

Els Tractats europeus no preveuen que la UE, sobre la base dels drets i principis suara analitzats, pugui imposar a cap Estat l'obligació jurídica d'aplicar les vies legals de consulta existents en l'ordenament intern dels estats ni d'implementar els resultats obtinguts, en el cas d'haver-se celebrat. Això es considera un àmbit de competència interna dels estats i, seguint la mateixa lògica, la UE tampoc no pot obligar a acceptar la utilització de vies alternatives per part d'una determinada comunitat establerta en el territori d'un Estat membre. El mateix es pot dir respecte del dret internacional.

Tanmateix, pel que fa a la celebració d'una consulta legal, és del tot evident, que, com s'ha apuntat abans i com es raona amb deteniment en l'informe de l'Institut d'Estudis Autonòmics anteriorment citat, aquests tres principis europeus i internacionals, que la Constitució espanyola integra en el dret intern, tenen, especialment en aquest cas el principi democràtic, un efecte jurídic molt rellevant; sobretot, en la mesura en què s'ha d'aplicar, conjuntament amb el valor de l'Estat de Dret, com a criteri interpretatiu ineludible a l'hora d'interpretar i aplicar els articles de la Constitució Espanyola i de les lleis internes que regulen els referèndums i les consultes a través de les quals els ciutadans i les ciutadanes poden participar directament en la presa de decisions polítiques. Altrament dit, els principis del dret europeu i del dret internacional,

especialment en aquest supòsit el principi democràtic, incorporats al dret intern per l'article 10 de la CE, obliguen els poders públics de l'Estat espanyol a interpretar els preceptes que regulen els referèndums i les consultes populars de manera que, respectant els principis i les regles que regeixen l'Estat de Dret, s'aconsegueixi la màxima expansió dels drets de participació política dels ciutadans, inclosos els drets de participació política directa.

En relació amb la implementació dels resultats de les consultes legals, aquests principis, i especialment el democràtic, també tenen un efecte transcendent ja que, com veurem més detingudament en l'epígraf 7 d'aquest informe, poden contribuir a matisar el caràcter merament "consultiu" que la Constitució atribueix a aquesta mena de referèndums i consultes. En aquest sentit, cal tornar a recordar el Dictamen del Tribunal Suprem de Canadà que dedueix del principi democràtic, en el qual es basa la Constitució canadenca, l'obligació de la Federació i de les Províncies de negociar amb Quebec la seva separació en el supòsit que aquest fos el resultat d'un referèndum sobre el futur polític d'aquesta província. En el mateix sentit es pronuncia l'Acord signat a Edimburg el 15 d'octubre de 2012 entre el Regne Unit i Escòcia, malgrat que de manera pragmàtica evita parlar de vinculatorietat jurídica o política dels resultats del referèndum, però estableix clarament la obligació dels dos Governos de treballar plegats, constructivament, per fer efectius els resultats.

Però aquests principis també poden tenir incidència en relació a l'aplicació de vies alternatives i en la implementació dels seus resultats. Així, per exemple, com veurem en l'epígraf 8, el principi democràtic juga un paper decisiu a l'hora de legitimar jurídicament les eleccions plebiscitàries i, més concretament, a l'hora d'oposar-se a qualsevol intent de prohibir-les al·legant que constitueixen un frau a les finalitats que han de complir les eleccions.

En qualsevol cas, a banda d'aquests efectes jurídics directes, aquests principis, i especialment el principi democràtic, poden produir també d'altres efectes gens

menyspreables com ara el de contribuir a legitimar políticament la utilització de vies alternatives a les consultes legals, inclosa la DUI, i la implementació dels efectes, inclosa la independència. Poden contribuir-hi, essencialment, coadjuvant al fet que la utilització d'aquestes vies i la implementació d'aquests resultats no es puguin considerar il·lícits internacionals. Això equival a dir, d'una banda, que la Generalitat pot legítimament, des de la perspectiva internacional, sol·licitar el reconeixement com a nou Estat d'acord amb regles i principis que regeixen el dret internacional<sup>25</sup> i, d'altra banda, que els estats i les organitzacions internacionals poden, si aquesta és la seva decisió política, reconèixer les consultes i els seus resultats sense incórrer en un il·lícit internacional.

Un raonament similar es podria aplicar al cas del dret de la UE i, en especial, a la referència continguda a l'article 4.2 del TUE que estableix que la Unió "respectarà les funcions essencials de l'Estat, especialment les que tenen per objecte garantir la seva integritat territorial, mantenir l'ordre públic i salvaguardar la seguretat nacional", que no es pot interpretar com un vet de la UE a la possibilitat de segregació interna dins dels respectius estats, mentre en tot el procés es respectin les normes imperatives de dret internacional públic.

En relació a aquestes qüestions és sens dubte molt rellevant l' "Opinió consultiva" emesa per la Cort Internacional de Justícia, de 22 de juliol de 2010, sobre la conformitat amb el dret internacional de la declaració unilateral d'independència relativa a Kosovo, en què la Cort Internacional de Justícia afirma que el dret internacional general no prohibeix les declaracions unilaterals d'independència.

---

<sup>25</sup> És significativa la Declaració dels Dotze (Consell de la Comunitat Europea), de 16 de desembre de 1991, sobre les línies directrius referides al reconeixement de nous estats a Europa de l'Est i Unió Soviètica, que fonamenta aquest reconeixement en el fet que els nous estats es constitueixin sobre una base democràtica, acceptin les obligacions internacionals i es comprometin de bona fe en un procés pacífic i negociat.



No és aquest, però, el lloc per fer una exposició exhaustiva del dret i de la pràctica internacionals recents en torn d'aquesta qüestió, n'hi ha prou amb assenyalar que avui està arrelant la tesi que, en virtut sobretot del principi democràtic, tota comunitat política que tingui una població, un territori i un poder públic propi que s'exerceixi efectivament sobre aquesta població i en aquest territori, si manifesta la seva voluntat d'autodeterminar-se, inclosa la voluntat de secessió, sempre que ho faci democràticament i pacíficament i respectant els drets dels ciutadans i especialment els de les minories, pot fer-ho sense que això suposi cometre una infracció internacional i, en conseqüència, sense que la invocació del principi d'integritat territorial de l'Estat matriu, recollit en el dret internacional<sup>26</sup>, ni la supremacia de la Constitució puguin servir com a arguments per titllar d'il·lícits internacionals les declaracions unilaterals d'independència que respectin els requisits abans esmentats.

Observi's, per tant, que els tres principis europeus i internacionals analitzats juguen en aquest cas com a legitimadors de l'aplicació d'aquestes vies alternatives i com a requisits d'obligat compliment per obtenir aquesta legitimació.

En qualsevol cas, atès que Catalunya té el seu territori, la seva població i el seu poder públic, i en la mesura en què aquest poder sigui efectiu i el procés de separació s'hagi fet respectant els requisits internacionalment exigits -caràcter pacífic, democràtic, etc.- hi ha bons arguments jurídics per defensar que les vies alternatives i els seus resultats no podrien ser titllats d'il·lícits internacionals i que la comunitat internacional podria reconèixer aquests resultats, inclosa la independència, malgrat que aquesta és una condició jurídica necessària pel reconeixement però no és una condició suficient ja que, com es ben sabut, la qüestió del reconeixement dels estats és una qüestió essencialment política que es veu facilitada per la legitimitat del procés i que el Consell Assessor per a la Transició Nacional analitzarà especialment en l'informe sobre les relacions amb la comunitat internacional.

---

<sup>26</sup> L'Opinió consultiva sobre la conformitat amb el dret internacional de la declaració d'independència relativa a Kosovo assenyalava que el principi d'integritat territorial es circumscriu a l'àmbit de les relacions entre estats.

## 6. Elements configuradors de la consulta i criteris reguladors de les campanyes electorals

### 6.1 La pregunta

La formulació de la pregunta és, sens dubte, una de les qüestions més complexes i delicades de tota consulta popular. En el cas que aquí ens ocupa hi ha tres aspectes fonamentals, que cal aplicar de manera cumulativa: en primer lloc, les exigències de claredat i neutralitat, incorporades tant en el dret i la pràctica internacionals com en el dret intern<sup>27</sup>; en segon lloc, la qüestió de si la pregunta ha d'oferir al votant dues o més alternatives i, finalment, si cal explicitar o no en la pregunta que a l'hora d'implementar els resultats de la consulta se seguiran les vies legals vigents. Tanmateix, en prendre la decisió política sobre la formulació de la pregunta, a més d'aquests elements, caldrà tenir en compte el context polític en el que es pren la decisió.

Abans d'analitzar aquestes tres qüestions cal fer avinent que l'esclariment d'aquests interrogants correspon a l'ens competent per convocar el referèndum o la consulta. Per això, si el referèndum es convoqués per la via de l'art. 92 CE, la fixació de la

---

<sup>27</sup> Així, per exemple, el Codi de Bones Pràctiques sobre Referèndums adoptat per la Comissió de Venècia (Consell d'Europa) fa referència als requisits de claredat i de neutralitat, tot establint que la qüestió subjecta a votació ha de ser clara, no ha d'incloure error i no ha de suggerir cap tipus de resposta. Vegeu la regla 3 i el punt 15 del memoràndum explicatiu d'aquesta regla.

En l'àmbit intern, tant la Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, com la proposició de llei de consultes no referendàries, que es tramita al Parlament de Catalunya (BOPC núm. 50, de 27.03.2013), exigeixen que la pregunta es formuli de manera clara, succinta i inequívoca (art. 7.a de la Llei 4/2010 i 8 de la proposició de llei).

Sobre aquestes qüestions resulta molt il·lustratiu l'informe emès per The Electoral Commission a instàncies del Govern Escocès el gener de 2013 sota el títol "*Referendum on independence for Scotland. Advice of the Electoral Commission on the proposed referendum question*".  
[http://www.electoralcommission.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0007/153691/Referendum-on-independence-for-Scotland-our-advice-on-referendum-question.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0007/153691/Referendum-on-independence-for-Scotland-our-advice-on-referendum-question.pdf)

pregunta correspondria a l'Estat, malgrat que en el decret de convocatòria podria preveure mecanismes de participació de la Generalitat en la formulació de la pregunta. Si s'emprés la via de la delegació o transferència de l'article 150.2 CE, en la llei orgànica de delegació l'Estat podria reservar-se la fixació de la pregunta o bé cercar fórmules compartides o, simplement, delegar-la a la Generalitat, com s'ha fet en el cas escocès. En els supòsits de les "lleis catalanes" de consultes referendàries i no referendàries la decisió correspondria a la Generalitat -malgrat que en el primer cas caldria l'autorització de l'Estat-.

#### 6.1.1 Claredat i neutralitat

Com s'acaba de dir, segons exigències derivades tant del dret i la pràctica internacionals com del dret intern, les preguntes que es formulen en una consulta popular han de complir, en primer lloc, el requisit de la claredat, entès en un doble sentit: d'una banda, cal que el seu significat sigui fàcil d'entendre per part dels votants i cal també que la seva redacció no indueixi a error, que vagi "to the point" com diu l'informe citat abans de *l'Electoral Commission*, i que no sigui ambigua quant al significat del vot de manera que el seu resultat sigui el màxim unívoc possible.

El segon requisit és el de la neutralitat: la pregunta no ha d'incentivar o afavorir cap de les alternatives proposades, és a dir, no pot induir al votant a votar a favor d'una de les respostes possibles<sup>28</sup> ni pot contenir termes que puguin tenir connotacions negatives respecte d'alguna de les opcions.

Per tal de facilitar la redacció de la pregunta a la llum d'aquesta doble exigència pot ser útil llistar un nombre significatiu de les preguntes que s'han formulat des de 1980 fins a l'actualitat en referèndums d'independència (taula 1).

---

<sup>28</sup> Vegeu Informe de *l'Electoral Commission*, pàg. 1

Taula 1.- La formulació de les preguntes en els referèndums d'independència, 1980-2014

Procés	Pregunta
<b>Quebec, 1980</b>	<p>“El govern del Quebec ha fet conèixer la seva proposta d’arribar, amb la resta del Canadà, a una nova entesa fundada en el principi de la igualtat entre els pobles; aquesta entesa permetria al Quebec d’adquirir el poder exclusiu de fer les seves lleis, de percebre els seus impostos i d’establir les seves relacions exteriors, allò que és la sobirania, i, al mateix temps, de mantenir amb el Canadà una associació econòmica comportant l’ús d’una mateixa moneda; cap canvi d’estatut polític resultant d’aquestes negociacions no serà realitzat sense l’acord de la població a través d’un altre referèndum: en conseqüència, <i>atorgueu al govern del Quebec el mandat de negociar l’entesa proposada entre el Quebec i el Canadà?</i>”</p>
<b>Eslovènia, 1990</b>	<p>“La República d’Eslovènia hauria d’esdevenir un estat independent i sobirà?”</p>
<b>Geòrgia, 1991</b>	<p>“Dóna suport a la restauració de la independència de Geòrgia d’acord amb l’Acta de Declaració de la Independència de Geòrgia de 26 de maig de 1918?”</p>
<b>Croàcia, 1991</b>	<p><i>Dues butlletes, una de color blau per a la independència i una de color vermell per a seguir dins Iugoslàvia com a estat federal.</i></p>
<b>Estònia, 1991</b>	<p>“Voleu la restauració de la sobirania de l’Estat i la independència de la República d’Estònia?”</p>
<b>Letònia, 1991</b>	<p>“Recolzeu l’estatalitat democràtica i independent de la República de Letònia?”</p>
<b>Lituània, 1991</b>	<p>“Sou favorable a la idea que l’Estat lituà hauria de ser una</p>

	república democràtica independent?”
<b>Ucraïna, 1991</b>	“Recolzeu la declaració d’independència ucraïnesa?”
<b>Eritrea, 1993</b>	“Desitja que Eritrea sigui un país independent i sobirà?”
<b>Quebec, 1995</b>	“Esteu d’acord que el Quebec hauria d’esdevenir sobirà després d’haver fet una oferta formal al Canadà per una nova associació econòmica i política dins els termes de la llei respectant el futur del Quebec i de l’acord signat el 12 de juny de 1995?”
<b>Timor Oriental, 1999</b>	“Accepta vostè l’autonomia especial proposada per a Timor Oriental dins de l’Estat Unitari de la República d’Indonèsia?” ACCEPTO, o “Rebutja vostè l’autonomia especial proposada per a Timor Oriental, comportant la separació de Timor Oriental d’Indonèsia?” REBUTJO
<b>Montenegro, 2006</b>	“Voleu que la República de Montenegro sigui un estat independent amb ple reconeixement legal i internacional?”
<b>Sudan del Sud, 2011</b>	<i>Butlleta amb dues opcions “unitat” i “secessió”.</i>
<b>Puerto Rico, 2012</b>	Primera pregunta: “Està d’acord amb mantenir la condició política territorial actual? SÍ/NO” Segona pregunta: “Estatitat/Independència/Estat Lliure Associat Sobirà”.
<b>Escòcia, 2014</b>	“Escòcia hauria de ser un país independent?”

Font: Elaboració pròpia a partir de Ridaó, Joan, *“Podem ser independents? Els nous Estats del segle XXI”*, RBA, 2012, i de dades a la xarxa.

Tal i com es desprèn de la taula 1, les preguntes realitzades han estat per regla general molt curoses pel que fa a la seva neutralitat, si bé en el cas dels dos referèndums del Quebec la nostra opinió és que són els exemples segurament menys reeixits en termes de neutralitat. Tampoc ho són en termes de claredat, malgrat que aquesta deficiència

la comparteixen amb altres casos com els de Geòrgia, Letònia, Lituània, Timor oriental, Montenegro i Puerto Rico.

En tot cas, la taula 2 mostra una avaluació de les preguntes analitzades a la llum dels dos criteris inicialment esmentats.

Taula 2.- Avaluació de les preguntes dels referèndums d'independència (1980-2014) des de la perspectiva de la claredat i de la neutralitat

Procés	Claredat	Neutralitat
Quebec, 1980	✘	✘
<b>Eslovènia, 1990</b>	✔	✔
Geòrgia, 1991	✘	✔
Croàcia, 1991	✔	✔
<b>Estònia, 1991</b>	✔	✔
Letònia, 1991	✘	✔
Lituània, 1991	✘	✔
<b>Ucraïna, 1991</b>	✔	✔
<b>Eritrea, 1993</b>	✔	✔
Quebec, 1995	✘	✘
Timor Oriental, 1999	✘	✔
Montenegro, 2006	✘	✔
<b>Sudan del Sud, 2011</b>	✔	✔
Puerto Rico 2012	✘	✔
<b>Escòcia, 2014</b>	✔	✔

Font: Elaboració pròpia.

En efecte, l'avaluació de les preguntes emprades ens porta a destacar sis processos com a referents potencials pel cas català des de la perspectiva de la claredat i la neutralitat. Tots ells compleixen aquests requisits si bé hi ha diferències semàntiques entre les diferents preguntes (Taula 3)

Taula 3.- Preguntes “model” des de la perspectiva de la claredat i la neutralitat

Procés	Pregunta
Eslovènia, 1990	“La República d’Eslovènia hauria d’esdevenir un estat independent i sobirà?”
Estònia, 1991	“Voleu la restauració de la sobirania de l’Estat i la independència de la República d’Estònia?”
Ucraïna, 1991	“Recolzeu la declaració d’independència ucraïnesa?”
Eritrea, 1993	“Desitja que Eritrea sigui un país independent i sobirà?”
Sudan del Sud, 2011	<i>Butlleta amb dues opcions “unitat” i “secessió”.</i>
Escòcia, 2014	“Escòcia hauria de ser un país independent?”

Tot i que, com queda dit, aquestes sis fórmules compleixen els requisits de claredat i neutralitat, possiblement la que s’emprarà en el referèndum escocès de l’any 2014 és la de més fàcil comprensió per part dels votants, la menys ambigua quant al significat del vot i la que menys influeix en la orientació del vot.

#### 6.1.2 Dues o més alternatives

Tal i com s’ha anat configurant el dret a “decidir lliurement” el futur de l’autogovern de Catalunya en el debat polític i, especialment, en les resolucions del Parlament, l’objecte de la consulta és el de conèixer la voluntat dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya sobre el que s’ha denominat “llur futur polític col·lectiu”.

Doncs bé, per conèixer aquesta voluntat la pregunta es pot formular de dues maneres diferents: o bé preguntar als votants per la seva preferència entre les múltiples formes d'autogovern existents o, com a mínim, entre les múltiples formes d'autogovern defensades pels partits rellevants o, més concretament, pels partits amb representació al Parlament de Catalunya; o bé, preguntar sobre la voluntat —o no— de convertir Catalunya en un Estat independent tot considerant que, anant “to the point”, aquesta és la qüestió que de fet ha centrat el debat polític, electoral i parlamentari des que a principis de l'any 2010 el Parlament va començar a reiterar el dret del poble de Catalunya a decidir lliurement el seu futur i a propugnar la constitució d'un Estat propi.

Plantejada així la qüestió, cal analitzar els avantatges i els inconvenients d'aquests dos models, previstos ambdós a la legislació vigent<sup>29</sup>. El model de la multiplicitat d'alternatives té l'avantatge de conèixer amb més precisió les preferències polítiques dels votants, però en canvi la pregunta i la implementació dels seus resultats és més complexa i menys clara.

D'entrada, en aquest escenari hipotètic, la pregunta hauria d'incorporar com a mínim quatre alternatives, a tenor de les posicions expressades pels principals partits amb representació parlamentària: manteniment de *l'statu quo*, Estat federat, Estat confederat i Estat independent. A més, als problemes intrínsecs de la pluralitat d'opcions, cal afegir que en aquest cas la major part de les alternatives tenen un contingut que admet concrecions pràctiques molt diferenciades i per tant tenen un contingut més difícil d'identificar per part dels votants: això succeeix amb la nua referència a l'Estat federat o al confederat, però també fins i tot en relació al manteniment de *l'statu quo* ja que els defensors d'aquesta alternativa solen propugnar canvis o “millores” -per exemple, en l'àmbit del finançament- que també obren un

---

<sup>29</sup> L'art. 7 de la Llei catalana 4/2010 fa referència només a “la pregunta”, però admet que els votants escullin “entre diferents opcions o entre el sí i el no”. L'art. 8 de la proposició de llei de consultes no referendàries fa referència a la possibilitat de consultar “sobre diferents propostes alternatives”, malgrat que segons la mateixa llei es tracta d'una possibilitat “excepcional”, i la Llei orgànica de referèndums a “la pregunta o preguntes”.



ampli espai d'imprecisió. Per augmentar la concreció d'aquestes alternatives caldria que en la campanya electoral s'explicitessin els seus trets fonamentals; tot i així cal advertir que els votants tindrien dificultats per conèixer cabdalment el contingut final d'aquestes alternatives, ja que la seva configuració no dependria exclusivament del futur govern català sinó que la seva concreció requeriria l'acord del futur Estat federal o de resta dels estats confederats o, en el cas del manteniment del *statu quo* amb millores, de la decisió de l'Estat unitari espanyol<sup>30</sup>.

També planteja problemes la implementació pràctica dels resultats ja que el previsible fraccionament d'opcions resultants faria més difícil que se'n poguessin treure conclusions operatives. El resultat final de la consulta s'aproximaria al d'un sondeig d'opinió, certament molt qualificat i del qual no es podrien menysprear els possibles efectes des del punt de vista polític.

El model de dues alternatives i, més concretament, el referit a la constitució o no d'un Estat independent, té l'avantatge de la major claredat de la pregunta i de la facilitat d'identificar el resultat del vot i les actuacions que haurien de realitzar la Generalitat per implementar-lo. És cert que, com veurem en l'epígraf 7 d'aquest informe, si el resultat fos favorable a la independència i el procés es pogués fer per la via legal, la Generalitat hauria de negociar amb l'Estat els termes de la separació i això introdueix un cert grau d'incertesa en la concreció del resultat final<sup>31</sup>. Tanmateix el grau d'indeterminació es pot considerar inferior al dels conceptes de federalisme o confederació ja que no afecta les característiques estructurals de l'organització política, sinó únicament la concreció d'elements que no alteren el contingut essencial de la independència estatal.

---

<sup>30</sup> En aquest sentit es pot recordar que el Codi de Bones Pràctiques sobre Referèndums de la Comissió de Venècia, en el seu Memoràndum explicatiu, indica que no s'ha de plantejar una pregunta oberta que necessiti d'una resposta més detallada

<sup>31</sup> L'*Electoral Commission* analitza aquest fet a la pàg. 6 del seu informe.

L'inconvenient d'aquesta alternativa rau en el fet que no permet que tots els votants expressin la seva primera preferència sobre el model d'autogovern i, a més, que el vot negatiu dels partidaris d'opcions no independentistes però contraris a *l'statu quo* es "confon" amb el dels partidaris d'aquest manteniment. Una pregunta que, sense estar centrada en l'Estat independent, permetria conèixer quants ciutadans estan a favor d'un canvi rellevant de *l'statu quo*, podria consistir en emprar la locució "d'Estat propi" en lloc "d'Estat independent", ja que l'ambigüitat o polisèmia d'aquesta expressió permetria incloure en el seu si tant un Estat independent, com un Estat membre d'una federació o d'una confederació. Tanmateix, aquesta mateixa ambigüitat faria menys clara la pregunta i la identificació i implementació dels resultats.

En principi és possible estructurar la pregunta de la consulta de manera que els votants triïn entre diverses possibilitats i alhora es generi un únic resultat polític. La primera alternativa consistiria a fer un sistema de preguntes successives o "en forma d'arbre": als votants se'ls demanaria triar entre un Estat independent o no i, a continuació i sota el supòsit d'una victòria del no, entre les altres alternatives (Estat federat, Estat confederat, *statu quo*). Aquesta consulta es podria fer en dues voltes (i dies separats) o dins de la mateixa consulta. En aquest darrer cas, els votants respondrien a la segona pregunta sense conèixer el resultat de la primera.<sup>32</sup> En tot cas, aquesta primera alternativa no resol els problemes plantejats a l'hora de fer una pregunta que permet l'elecció directa de quatre opcions: si hi hagués una majoria favorable a la independència el seu significat seria, efectivament, fàcil d'identificar i implementar; tanmateix, si aquella majoria no es produís, el resultat de la segona pregunta continuaria sent poc clar i de gestió política incerta (per les raons ja examinades abans). Una segona alternativa consistiria a demanar els ciutadans que ordenessin les

---

<sup>32</sup> Cal no confondre aquesta solució amb una consulta (semblant a la del referèndum celebrat a Puerto Rico el novembre de 2012 i reproduït a la taula 1) on la primera pregunta demanaria l'opinió favorable o contrària del votant en relació a la conversió de Catalunya en Estat independent i la segona pregunta oferiria als votants contraris a la independència l'opció de votar entre federació, confederació o *statu quo*. Aquesta estructura, formalment d'arbre, és idèntica a l'opció d'oferir d'entrada a tots els ciutadans quatre opcions.

seves preferències (entre les quatre opcions esmentades) i a utilitzar algun sistema de transferència de vots fins a assolir una opció guanyadora. Per exemple, en un sistema de vot alternatiu, cada votant ordenaria les opcions de millor a pitjor. Si una opció obtingués més de la meitat de primeres preferències passaria a ser declarada com a guanyadora. Si cap tingués més de la meitat, els vots a favor de l'opció amb menys primeres preferències quedarien eliminats i les seves segones preferències passarien a repartir-se entre les tres opcions encara existents. El procés es repetiria fins a obtenir un guanyador. Aquest sistema de consulta permetria expressar al votant la seva posició respecte a totes les opcions polítiques i generaria una solució política concreta. Tanmateix, com és conegut a la teoria de l'elecció social, el mecanisme de transferència escollit pot alterar el resultat final. A més aquest sistema introdueix una extraordinària complexitat per al votant mig. Finalment, si l'opció guanyadora no és la independència continuariem sense conèixer quin tipus de marc alternatiu prefereix el votant atesa la manca de concreció de termes com federalisme. No sorprèn, per això mateix, que aquesta alternativa no s'hagi fet servir pràcticament mai en referèndums.

En suma, des de la perspectiva de la claredat de la pregunta i de la facilitat per implementar els resultats de la consulta sembla clar que la fórmula més garantista és la de la pregunta directa sobre el vot favorable o no al fet que Catalunya esdevingui un Estat independent. Les preguntes amb alternatives múltiples o sobre la conveniència que Catalunya tingui un Estat propi plantegen problemes de claredat i d'implementació dels resultats.

#### 6.1.3 Referència o no a la necessitat d'implementar els resultats a través de les vies legals

És clar que la independència de Catalunya -o qualsevol altra canvi radical del model d'organització territorial del poder- no té encaix en la Constitució espanyola i, en conseqüència, des de la perspectiva jurídica, per tal que es pugui produir dins de l'ordenament constitucional vigent cal que prèviament es reformi la Constitució. Dit

des d'una altra perspectiva, si la implementació del resultat de la consulta legal -i, més concretament, la constitució de Catalunya com Estat independent- es vol realitzar d'acord amb la legalitat vigent, com ha declarat reiteradament el Parlament, cal reformar la Constitució abans de proclamar la independència de Catalunya.

Doncs bé, en relació a la pregunta de la consulta aquesta premissa suscita l'interrogant de si cal fer-hi constar de manera expressa aquesta circumstància, tot afegint a la pregunta sobre si Catalunya ha d'esdevenir un Estat independent -o un Estat federat o confederat- un incís que així ho reconegui en el qual s'especifiqui que esdevindrà un Estat independent o federat o confederat "mitjançant la corresponent reforma de la Constitució" o, més genèricament, "d'acord amb els procediments legals pertinents" o formulant la pregunta com un mandat dirigit al Parlament de Catalunya per tal que "iniciï el procés per tal que Catalunya esdevingui un Estat independent".

A favor de la resposta negativa a aquesta alternativa es poden adduir dos arguments de pes. En primer lloc, la regla general, reiterada pel Tribunal Constitucional en nombroses sentències, malgrat que en un altre context, segons la qual cal pressuposar sempre que l'actuació dels poders públics es produeix i es pretén produir en el futur dins de la legalitat vigent i, en conseqüència, no cal afegir en cadascuna de les seves actuacions allò que el Tribunal qualifica com "clàusules de salvaguarda" de les normes constitucionals i legals vigents. En segon lloc, a favor d'aquesta alternativa milita també la simplicitat i claredat de la pregunta: no es barreja l'objecte material de la pregunta -la qüestió de fons: l'objectiu que vol assolir la persona que vota-, amb l'instrument o el procediment formal a través del qual caldria fer efectiu el resultat de la pregunta.

En efecte, l'alternativa d'incorporar a la pregunta clàusules de salvaguarda de la legalitat o de formular-la com un mandat dirigit al Parlament de Catalunya, introdueix incertesa en la pregunta i confusió en els votants i això és així no solament pel fet esmentat de barrejar l'objecte primari de la pregunta amb el procediment per

implementar-ne els resultats, sinó també perquè hi ha un important grau d'incertesa sobre els mitjans legals que caldrà aplicar per donar compliment al mandat –fins i tot en el cas de fer al·lusió a la reforma de la Constitució- però, sobretot, perquè no deixa clar què succeiria si l'Estat s'oposés a fer les reformes legals o constitucionals necessàries per tal que Catalunya esdevingui un Estat independent, en el supòsit que aquest sigui el resultat de la consulta. Com a conseqüència d'aquesta incertesa i com a mostra de la confusió que aquestes fórmules poden crear en els electors basti assenyalar que es podria donar el cas que persones favorables a que Catalunya es converteixi en un Estat independent votessin en contra d'aquesta opció per ser contràries a introduir clàusules de salvaguarda o mandats al Parlament en estimar que aquestes fórmules reconeixen a l'Estat una facultat de bloqueig a l'hora d'implementar el resultat de la consulta.

Això no obstant, l'alternativa d'incorporar clàusules de salvaguarda i, especialment, la formulació de la pregunta com un mandat al Parlament garanteixen millor la constitucionalitat de la pregunta i deixen constància explícita, davant dels ciutadans de Catalunya i de la comunitat internacional, de la voluntat de la Generalitat de realitzar aquest procés, fins allà on sigui possible, respectant la legalitat vigent i cercant l'acord amb l'Estat. La transcendència no solament jurídica sinó també política d'aquest fet no es pot menystenir. És més, incloure clàusules de salvaguarda o formular la pregunta com a mandat contribueix a fer palès que si l'Estat s'oposa a la celebració de la consulta malgrat constar en la pregunta que la implementació del seu resultat es produirà per les vies legals, aquest refús no es basa en motius jurídics, sinó essencialment en motius polítics: en la decisió d'impedir la expressió lliure i democràtica de la voluntat dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya.

En qualsevol cas, cal tenir present que, s'explíciti o no a la pregunta, la implementació dels resultats s'haurà de produir, fins on sigui possible, d'acord amb l'Estat i seguint les vies legals existents. De la mateixa manera que, s'explíciti o no a la pregunta, un hipotètic bloqueig per part de l'Estat a la implementació dels resultats no equivaldria al

bloqueig definitiu del procés i a la invalidació dels resultats de la consulta: equivaldria únicament a la constatació pública i fefaent que el procés no es pot concloure per les vies legals i per tant, com també s'analitzarà en l'epígraf 8 de l'informe, quedarien legítimament obertes, des de la perspectiva política, les vies alternatives.

Aquestes consideracions, que podrien propiciar l'adopció d'alternatives "garantistes" de la constitucionalitat de la pregunta, cobren transcendència especial a la llum d'una dada que no es pot negligir –analitzada *in extenso* en l'informe abans esmentat de l'Institut d'Estudis Autònoms-: la sentència 103/2008 del Tribunal Constitucional sobre el denominat *Pla Ibarretxe* que de manera indirecta basa la declaració d'inconstitucionalitat de la consulta, entre d'altres raons, en el fet que en la pregunta que es pretenia sotmetre a consulta no quedava clar que la implementació del seu resultat es produiria a través del procediment de reforma de la Constitució.

En definitiva, pel que fa a aquesta tercera variable es pot concloure que les alternatives que ofereixen més garanties de viabilitat constitucional són les que incorporen a la pregunta clàusules de salvaguarda de la legalitat i, sobretot, les que es formulen com a mandats dirigits al Parlament per iniciar el procés per fer efectiva la independència, en el cas que aquest sigui el resultat de la consulta, malgrat que aquestes opcions plantejegen més seriosos problemes pel que fa a la claredat de la pregunta i a la implementació dels resultats i poden introduir més confusió en els votants.

En tot cas, si s'opta per l'alternativa d'incloure una clàusula de salvaguarda de la constitucionalitat cal tenir present que la fórmula que menys problemes podria causar és la de la clàusula "d'acord amb les vies legals pertinents" -aquesta clàusula s'hauria d'incorporar en tot cas separada de l'objecte de la pregunta per una coma. Fins i tot en aquest cas, es podria entendre que aquesta clàusula podria generar confusió entre l'objecte primari de la pregunta (la voluntat o no que Catalunya esdevingui un Estat d'independent) i el procediment per implementar-ne els resultats. Per això, una

solució que preservaria l'explicitació de la voluntat de la Generalitat d'utilitzar les vies legals existents passaria per incloure aquella clàusula, no en la pregunta pròpiament dita, sinó en un preàmbul. En aquesta formulació, la pregunta tindria la següent estructura: "En el marc dels procediments legals existents, la Generalitat de Catalunya convoca als ciutadans i ciutadanes de Catalunya a votar la següent pregunta: ..."

#### 6.1.4 Conclusions

Des de la perspectiva de la claredat i de la facilitat per implementar els resultats la fórmula més apropiada és la de la pregunta directa sobre el vot favorable o no que Catalunya esdevingui un Estat independent.

Si el Govern o el Parlament, ponderant altres elements, decidissin emprar una pregunta múltiple, la fórmula més adequada, entre les alternatives possibles, és aquella que permet oferir als ciutadans triar diverses opcions i alhora generar una opció guanyadora, com s'analitza detingudament en el cos de l'informe.

En relació a la necessitat d'incorporar clàusules de salvaguarda de la constitucionalitat o mandats dirigits al Parlament amb aquesta finalitat, cal tenir present que aquesta incorporació no és estrictament necessària des de la perspectiva jurídica i pot suposar una pèrdua de claredat; tanmateix, les circumstàncies presents poden aconsellar que la pregunta es formuli de la manera que més garanteixi la seva constitucionalitat. En aquest cas, la fórmula que menys problemes podria causar és de la clàusula "d'acord amb les vies legals pertinents" formulada en un preàmbul.

## 6.2. La data

### 6.2.1 Elements a ponderar a l'hora de fixar la data

A l'hora de prendre la decisió política de fixar la data de la consulta cal tenir presents quatre elements fonamentals. Primer, l'existència de períodes temporals en els quals la celebració de referèndums està legalment vetada, així com la conveniència d'evitar la convocatòria en dies feiners; segon, la neutralitat política de la data escollida, que exigeix la comunitat internacional; tercer, la necessitat de no retardar la consulta més enllà del necessari i donar compliment a la regla general continguda en l'acord dels dos partits majoritaris al Parlament de convocar la consulta abans de finals de l'any 2014 – llevat la concurrència de circumstàncies excepcionals apreciada de comú acord-; i, finalment, la necessitat de disposar del temps suficient per fer front amb garanties als problemes organitzatius derivats de la consulta i per a la preparació curosa de les campanyes electorals de les institucions promotores i dels altres subjectes legitimats. A aquests quatre elements genèrics cal afegir en el cas aquí analitzat un darrer condicionament conjuntural però que pot ser rellevant: el fet que el 18 de setembre del 2014 se celebra a Escòcia el referèndum d'independència els resultats del qual podrien tenir, durant un període de temps, una incidència en la participació i el sentit del vot dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya.

Abans, però, d'entrar a analitzar aquests quatre elements, cal recordar que, com s'ha exposat en referència a la pregunta, el grau de protagonisme de la Generalitat en la fixació de la data depèn de la via legal emprada per a realitzar la consulta: si la via fos la de l'art. 92 CE, la determinació de la data correspondria a l'Estat, malgrat que en el decret de convocatòria podria preveure mecanismes de participació de la Generalitat. Si s'emprés la via de la delegació o transferència de l'art. 150.2 CE, en la llei orgànica de delegació l'Estat podria cercar fórmules compartides per fixar la data. En els supòsits de les "lleis catalanes" de consultes referendàries i no referendàries la decisió



correspondria a la Generalitat –malgrat que en el primer cas caldria l'autorització de l'Estat-.

En relació als períodes temporals en els quals legalment no és permès convocar un referèndum, cal recordar, en primer lloc, l'art. 4.2 de la Llei orgànica de regulació de les modalitats de referèndum (LORMR) que preveu que no es poden celebrar en el període comprès entre els 90 dies anteriors i els 90 posteriors a la realització “d'eleccions parlamentàries” o locals generals o quan estigui convocat un altre referèndum. En el context d'aquest precepte la referència a les “eleccions parlamentàries” semblaria que inclou les eleccions a les Corts Generals i al Parlament europeu.

La Llei catalana 4/2010 en el seu art. 44.4 també fa esment del període temporal esmentat però l'aplica únicament a les eleccions al Parlament de Catalunya i al Congrés dels Diputats. És possible que la manca de referència a les eleccions europees es degui a que aquesta llei –que, com sabem, està recorreguda davant de Tribunal Constitucional- consideri que la manca de referència explícita a les eleccions europees permet una interpretació restrictiva de l'art. 4.2 de la LORMR o bé que estimi que la reserva de llei orgànica no abasta aquesta qüestió. En qualsevol cas, sense entrar en aquest debat jurídic, als efectes pràctics, cal reconèixer que és improbable que l'Estat, que és qui ha d'autoritzar el referèndum de la Llei 4/2010, permeti que la seva celebració coincideixi amb unes eleccions europees.

Finalment, la proposició de llei de consultes no referendàries d'àmbit autonòmic no preveu cap límit temporal a l'estil del contingut en la LORMR; no ho fa possiblement perquè considera que es tracta d'una limitació que afecta els referèndums però no a les consultes no referendàries.

En definitiva, pel que fa a les tres vies “referendàries”, a la pràctica els períodes “lliures” dels límits derivats de la convocatòria d’eleccions europees, espanyoles o locals són:

- 1) *Des de la data d’avui fins al 22 de febrer de 2014, atès que el període entre el 23 de febrer i el 23 d’agost seria inhàbil atesa la celebració d’eleccions al Parlament Europeu el proper 25 de maig de 2014.*
- 2) *Des del 24 d’agost de 2014 fins al 21 de febrer de 2015, atès que el període entre el 22 de febrer i el 22 d’agost de 2015 és inhàbil atesa la celebració d’eleccions municipals el proper 24 de maig de 2015.*
- 3) *A partir del 14 de febrer de 2016, en el supòsit que el període entre el 17 d’agost de 2015 i el 10 de febrer de 2016 seria inhàbil en el cas que les eleccions a les Corts Generals se celebressin com a molt tard el 15 de novembre de 2015.*

A banda d’aquests períodes, com queda dit, a l’hora de determinar la data de la consulta cal tenir presents els problemes econòmico-laborals que pot plantejar la celebració de la consulta els dies feiners.

La neutralitat de les autoritats que convoquen un referèndum o una consulta, que sol ésser exigida per la comunitat internacional, també afecta a la decisió sobre la data de la consulta. Així es recull, per exemple, en les recomanacions o indicacions formulades per la Comissió de Venècia<sup>33</sup>. Entre aquestes recomanacions hi ha la de no fer coincidir la consulta amb un dia que tingui un fort component simbòlic-polític ja que podria influir tant en la participació com en el sentit del vot. La Generalitat haurà de valorar com afecta aquesta recomanació a la possibilitat, sovint esmentada per diversos actors polítics, de fer coincidir la consulta amb un 11 de setembre, Diada Nacional de Catalunya.

---

<sup>33</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) “Code of Good Practice on Referendums” (2006).

Els problemes organitzatius i logístics per a poder realitzar la consulta, que analitzarem més endavant, són un condicionant fàctic poderós a l'hora de determinar la data, especialment si aquesta celebració no compta amb la col·laboració de l'Estat. No es pot oblidar que, depenent de la via escollida per a realitzar la consulta, caldrà constituir organismes *ad hoc* i disposar de mitjans materials dels quals avui no disposa la Generalitat. El mateix es pot dir en relació a la necessitat de realitzar les campanyes electorals amb l'eficàcia i el rigor que exigeix una consulta tan transcendent com la que és objecte de la nostra anàlisi.

Tanmateix, com a contrapunt del que s'acaba de dir, cal tenir present la conveniència de no endarrerir en excés la convocatòria de la consulta per la primera de les vies escollides atès, entre altres raons, la possibilitat ja analitzada d'intentar aplicar altres camins legals que en hipòtesi podrien obrir l'aplicació de vies alternatives com la celebració d'eleccions plebiscitàries a les quals farem referència a l'epígraf 8 d'aquest informe.

A partir d'aquests criteris i del derivat de la celebració del referèndum escocès el 18 de setembre de 2014, correspon a la Generalitat fixar o participar o influir en la seva fixació de la data per a la celebració de la consulta.

#### 6.2.2 Aplicació dels criteris analitzats al cas de la consulta

Des de la perspectiva de la relació entre la màxima rapidesa i la viabilitat fàctica, el període més idoni per celebrar la consulta s'inicia a partir del començament del segon semestre de l'any 2014.

Tanmateix, des de la perspectiva de l'exclusió dels períodes electorals, les exigències de neutralitat, els problemes derivats dels dies feiners i els hipotètics efectes dels resultats del referèndum escocès, cal tenir present que dins d'aquest període inicial cal

excloure el lapse de temps que va des del principi de semestre –l'1 de juny- fins el 23 d'agost, atès que es tracta d'un període afectat per la realització de les eleccions europees. Aquest límit podria no aplicar-se a les consultes no referendàries –i, molt més improbablement a la pràctica, a les referendàries de la Llei 4/2010-. Del període que va des del 24 d'agost fins al final del semestre, en principi caldria excloure l'11 de setembre, pels problemes de neutralitat esmentats. A més, els possibles efectes sobre l'electorat català derivats del referèndum escocès fan poc aconsellable la celebració de la consulta a partir del dia 19 de setembre i fins al moment en el qual es pugui considerar que aquests efectes s'han esvaït, fet que possiblement es podria anar produint a finals del semestre o a principis de l'any 2015.

En el supòsit que la via escollida per realitzar la consulta sigui la de les consultes no referendàries, el període propici aniria de l'1 de juny de 2014 fins el 18 de setembre, amb les exclusions esmentades de l'11 de setembre i els dies feiners i amb la possibilitat de reobertura al mes de desembre.

### **6.3 El cens. Problemes logístics relacionats amb la realització de la consulta**

Conèixer qui pot i qui no pot emetre el vot en un procés electoral esdevé un element clau que cal delimitar de manera diàfana. En el cas català que ens ocupa hem de considerar les variants del cens d'acord amb les hipotètiques característiques del futur referèndum, consulta o procés electoral.

Hi ha quatre escenaris on la problemàtica potencial és gairebé inexistent. Així tant en el cas de la celebració d'unes eleccions de caràcter *plebiscitari* com en el cas que el procés es convoqui a partir del que s'estableix en la Llei 4/2010, de consultes populars per via de referèndum, o a l'empara dels arts. 92 o 150.2 de la CE, atesa la necessària autorització, convocatòria o delegació del referèndum per part de l'executiu espanyol, la problemàtica vinculada al cens –i a la resta d'elements de la logística electoral- és

pràcticament inexistent. La realització del referèndum de manera legal (amb la pertinent autorització) suposaria que la *Oficina del Censo Electoral* trametria a l'Àrea de Processos Electorals i Consultes Populars de la Conselleria de Governació i Relacions Institucionals (APECP) o a la futura Sindicatura Electoral de Catalunya (SEC) la versió actualitzada del cens electoral d'acord amb el que s'estableix a l'article 4 de l'esmentada Llei en referència al cos electoral, que estaria format per les "*persones que tenen dret de vot en les eleccions al Parlament de Catalunya*" atès l'àmbit de la consulta per via de referèndum.

Així, la Taula 6 ens mostra les dades relatives al cens electoral de les passades eleccions catalanes del 25 de novembre de 2012, base sobre la qual realitzar les projeccions sobre el total d'electors de la Consulta.

Taula 6.- Cens electoral de les eleccions catalanes de 25 de novembre de 2012

Eleccions Parlament 2012	Electors residents a Catalunya	Electors residents a l'estranger	TOTAL
Barcelona	3.921.353	120.459	4.041.812
Girona	490.291	11.791	502.082
Lleida	300.528	12.649	313.177
Tarragona	545.080	11.618	556.698
<b>TOTAL</b>	<b>5.257.252</b>	<b>156.517</b>	<b>5.413.769</b>

Font: *Oficina del Censo Electoral – Instituto Nacional de Estadística*

L'escenari creix en complexitat en el cas que la consulta s'hagués de convocar d'acord amb la previsió legislativa de la futura Llei de consultes no referendàries, en tramitació actualment al Parlament de Catalunya. En aquest cas l'art. 5 defineix les persones legitimades per a votar: "*les persones que no estan privades dels drets polítics, més grans de setze anys, i que tenen la condició política de catalans, d'acord amb l'Estatut*

*d'autonomia de Catalunya, o són ciutadans o ciutadanes dels estats membres de la Unió Europea altres que l'Estat espanyol o ciutadans o ciutadanes d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega o Suïssa, i estan degudament inscrites com a domiciliades en el padró d'algun municipi de Catalunya". És a dir, a banda de la modificació rellevant de l'edat mínima per a l'exercici del sufragi, aquesta proposta eixampla també el cos electoral tot incorporant els residents nacionals dels països de la Unió Europea així com els nacionals d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega i Suïssa<sup>34</sup>.*

Com es pot comprovar, el cos electoral previst en l'actual redactat de la proposició de llei de consultes no referendàries és molt semblant al de les eleccions locals<sup>35</sup> o europees<sup>36</sup> –llevat de la incorporació dels majors de 16 anys- i divergeix, per tant, del cos electoral de les eleccions al Parlament de Catalunya. De fet, s'inspira en la regulació de la Llei catalana 1/2006, de la iniciativa legislativa popular (ILP). Doncs bé, malgrat que la incorporació de ciutadans d'altres estats residents a Catalunya pot contribuir a diferenciar el cos electoral de les consultes no referendàries i el dels referèndums, el fet cert és que l'objecte de la consulta sobre el futur polític de Catalunya no té a veure amb l'objecte d'unes eleccions municipals o europees sinó amb unes eleccions generals, en aquest cas d'àmbit autonòmic, o amb referèndums

---

<sup>34</sup>Val a dir que l'esmentada llei en tramitació no fa cap tipus de menció als catalans inscrits en el CERA (*Censo de Españoles Residentes Ausentes*) així com sembla desprendre's de la redacció de l'esmentat article 5 que tampoc els catalans que resideixen a la resta del territori espanyol no podrien emetre el seu vot en una consulta convocada d'acord amb aquest marc legal. Val a dir també que la llei no fa referència a la gestió del vot per correu, essent així un element altament problemàtic i que, en tot cas, podria en ambdós casos justificar l'opció pel vot electrònic remot, al què farem referència immediatament, així com per la creació d'un registre *ad-hoc* per aquests electors. Aquesta situació ja s'ha posat també de manifest per part dels mateixos catalans residents a l'exterior, que mitjançant la Federació Internacional d'Entitats Catalanes (FIEC), van adreçar una carta als diputats del Parlament de Catalunya on proposaven esmenes al redactat de l'esmentada llei per tal d'incloure'ls en la redacció de l'art. 5 així com afegir un nou apartat a l'art. 14 per tal de reforçar procedimentalment la seva participació en les consultes objecte de la llei.

<sup>35</sup>Malgrat que, a diferència de les eleccions locals, en la proposició no s'inclouen els ciutadans de països que tenen clàusules de reciprocitat amb l'Estat espanyol (Equador, Nova Zelanda, Colòmbia, Xile, Perú, Paraguai, Bolívia i Cabo Verde) i en canvi inclou els estats signataris de l'Acord de Schengen que no tenen acords de reciprocitat amb l'Estat espanyol (Islàndia, Liechtenstein i Suïssa).

<sup>36</sup> Els cridats a votar segons la proposició difereixen de les eleccions europees en incloure Islàndia, Liechtenstein, Suïssa i Noruega.

d'aprovació o de reforma de constitucions i estatuts d'autonomia. Doncs bé, en aquests supòsits la tradició constitucional encara no modificada és la de reconèixer el dret de vot només als ciutadans nacionals i no als estrangers. Es simptomàtic respecte a això que l'article 13.2 CE reconegui el dret de vot als estrangers només per a les eleccions municipals i el dret de la UE estableixi el dret de vot dels ciutadans de la UE en el cas de les eleccions municipals i les europees. En ambdues normatives res no es diu de les eleccions generals, estatals o regionals, ni tampoc dels referèndums. L'assimilació amb la regulació de la ILP no sembla, doncs, pertinent atesa la diferent naturalesa d'una ILP i d'una consulta referendària sobre la independència.

Taula 7.– Estimació de nous electors en una consulta no referendària d'acord amb l'ampliació de la franja d'edat

<b>Padró continu a 1/1/12</b>	<b>Ciutadans entre 13 i 17 anys</b>	<b>"Espanyols"</b>	<b>Estrangers</b>
<b>Barcelona</b>	245.469	206.966	38.503
<b>Girona</b>	36.353	27.451	8.902
<b>Lleida</b>	19.590	15.553	4.037
<b>Tarragona</b>	38.117	29.799	8.318
<b>TOTAL</b>	<b>339.529</b>	<b>279.769</b>	<b>59.760</b>

Fonts: *Instituto Nacional de Estadística-SIIS* (Sistema Integrat d'Informació de Salut), CatSalut, a 31/12/2012

Pel que fa a la primera variable (electors a partir dels 16 anys), a partir de les dades del padró continu del *Instituto Nacional de Estadística* (INE), la taula 7 ens informa de l'existència al principat de gairebé 340 mil persones que a data d'1 de gener de 2012 tenien entre 13 i 17 anys<sup>37</sup>. Això suposa haver d'afegir al cens electoral de referència aproximadament 180 mil ciutadans, així com un percentatge no determinat dels prop

<sup>37</sup> S'ha realitzat la consulta del padró continu fixant com a edat de referència els ciutadans d'entre 13 i 17 anys, atès que els primers tindran 16 anys en l'escenari hipotètic de la consulta durant l'any 2014.

de 60 mil estrangers empadronats a Catalunya. En aquest punt l'estimació del total del cens electoral se situa en valors propers als 6 milions d'electors (5.973.000).

Si es mantingués el redactat actual de la proposició de llei, a aquests electors "nous" per raó de la seva edat caldria afegir també els ciutadans europeus així com els nacionals d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega i Suïssa. Una aproximació al nombre de potencials votants residents a Catalunya (Taula 8, elaborada a partir de dades de l'any 2011) ens mostra que caldria incorporar prop de 290 mil electors nous, situant-nos així per sobre dels sis milions (6.263.000). En destaquen, per volum de residents, els nacionals romanesos, italians, francesos, portuguesos, polonesos i alemanys.

Si aquestes estimacions són correctes, un escenari de consulta no referendària o un escenari d'eleccions plebiscitàries on el govern de l'estat no accedís a facilitar la versió actualitzada del cens electoral provocaria la necessitat urgent que l'APECP o la SEC haguessin d'actualitzar les dades més recents de què es disposa i que són les ja esmentades de les passades eleccions catalanes. Per tal de fer possible aquesta actualització –en un entorn de manca de col·laboració, recordem-ho- caldria disposar del suport dels tècnics de l'Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT) i la col·laboració dels Ajuntaments.

Taula 8.– Estimació de nous electors en una consulta no referendària d'acord amb l'ampliació del cos electoral als ciutadans europeus majors de 16 anys

Grups d'edat	15 a 29	30 a 44	45 a 64	65 i més	total
<b>Alemanya</b>	3.139	6.870	5.649	3.155	20.330
<b>Àustria</b>	337	606	347	100	1.467
<b>Bèlgica</b>	681	1.566	1.312	862	4.730
<b>Bulgària</b>	2.772	4.916	2.889	183	12.009
<b>Dinamarca</b>	223	428	250	136	1.135
<b>Eslovàquia</b>	521	1.025	213	16	1.897



<b>Finlàndia</b>	227	311	143	35	760
<b>França</b>	5.960	11.237	6.643	3.322	29.993
<b>Grècia</b>	304	556	159	32	1.087
<b>Hongria</b>	360	649	136	13	1.271
<b>Irlanda</b>	311	813	404	67	1.748
<b>Itàlia</b>	10.490	21.134	8.497	2.373	46.900
<b>Letònia</b>	195	254	86	7	614
<b>Lituània</b>	773	951	379	27	2.412
<b>Països Baixos</b>	1.228	3.059	2.677	969	8.732
<b>Polònia</b>	3.730	5.026	2.212	89	12.424
<b>Portugal</b>	3.743	5.805	2.962	366	14.170
<b>Regne Unit</b>	2.652	6.038	6.135	2.345	18.911
<b>República Txeca</b>	535	983	178	18	1.814
<b>Romania</b>	30.048	39.713	13.450	653	98.459
<b>Suècia</b>	1.115	969	434	151	2.821
<b>Resta de països UE</b>	216	331	88	37	731
<b>Noruega</b>	148	216	121	43	570
<b>Suïssa</b>	344	608	775	1.025	2.856
<b>Totals</b>	70.052	114.064	56.139	16.024	287.841

Font: *Elaboració pròpia a partir de dades de l'IDESCAT per a l'any 2011.*

Aquesta tasca d'actualització hauria de permetre no només d'actualitzar els valors globals del cens electoral de novembre de 2012 sinó molt especialment ésser capaços –amb la col·laboració del personal de l' APECP i/o la futura SEC- de realitzar la correcta assignació d'aquests nous electors a les seccions censals corresponents. Per altra banda, podria valorar-se com a pertinent l'establiment d'un registre electoral voluntari adreçat als catalans que resideixen a l'estranger. Aquest registre hauria de permetre corregir les mancances detectades en l'actual registre estatal del cens CERA.

S'ha d'assenyalar que, a banda de la dificultat que suposa haver d'actualitzar el cens electoral en l'escenari de manca de col·laboració per part de l'executiu espanyol, s'hi ha d'afegir les dificultats de tipus logístic vinculades a la realització del procés electoral. És a dir, s'ha constatat amb l'actual responsable de l'APECP que només es disposa d'unes 300 urnes electorals, destinades a préstec a associacions, col·lectius professionals, partits polítics... atès que tot el conjunt d'elements de logística electoral (urnes, cabines de votació, panells de senyalització dels col·legis electorals, etc...) són propietat de l'executiu central i es troben en dipòsit als diferents ajuntaments catalans. En un escenari de no suport de la consulta cal considerar que alguns ajuntaments –i personal d'aquests- serien reticents a oferir qualsevulla cooperació per a l'establiment dels col·legis electorals, sia habilitant els espais habituals de votació o sia posant a disposició de l'autoritat electoral catalana les urnes i altres elements logístics. És, per tant, urgent que, en previsió d'un escenari com el descrit, l'administració catalana comenci a dissenyar un programa d'abastament de material electoral, prenent com a referència les necessitats logístiques habituals en consultes locals o autonòmiques.

Per altra banda, cal no oblidar que més de 150 mil catalans es troben residint a l'estranger i per als quals la manca de col·laboració per part de les autoritats espanyoles els suposaria pràcticament veure negat el seu dret de vot. No només per la nul·la cooperació de les legacions diplomàtiques espanyoles al món –tal i com en bona mesura es va confirmar a les passades eleccions de novembre de 2012- sinó també pel possible boicot que podria realitzar-se mitjançant la negativa de *Correos* a prestar els seus serveis. Prenent, doncs, en consideració tant les dificultats derivades del servei exterior espanyol, com de la potencial actitud hostil per part de *Correos* així com també una previsible manca de col·laboració per part d'alguns ajuntaments catalans, pren força la proposta d'incorporar també un sistema de votació electrònica remota.

El canal de votació postal tradicional s'ha demostrat poc eficaç per a canalitzar les demandes participatives dels catalans residents a l'estranger. Les solucions tecnològiques actuals per realitzar el vot electrònic remot -en què una companyia catalana és capdavantera mundial- són tant o més segures que l'ús dels procediments postals tradicionals. De fet, en un entorn no controlat com és el propi del vot remot – sigui postal o electrònic- l'elector en bona mesura realitza un acte de fe en la integritat del procés electoral i dels mecanismes de salvaguarda. En tot cas es podria sostenir que les solucions tecnològiques existents garanteixen una certa auditoria individual del vot emès que no garanteix el vot postal. Tanmateix, a l'hora d'adoptar una decisió al respecte caldrà tenir en compte possibles crítiques de manca de seguretat d'un vot remot electrònic –fonamentades o no- que podria contaminar la valoració de tota la votació.

## **6.4 El quòrum i les majories**

### **6.4.1 Plantejament de la qüestió**

Una de les qüestions que es planteja en relació a una consulta que pot alterar de manera substantiva l'*statu quo* és la de la majoria necessària per considerar que triomfa l'opció presentada.

Cal dir d'entrada que aquesta eventual exigència d'una majoria especial es planteja només respecte de l'opció que altera l'*statu quo* (en general, l'opció pel "sí"), amb la qual cosa es produeix una certa asimetria entre les alternatives en joc. Podria donar-se en efecte la paradoxa que triomfés l'opció pel canvi, però no amb la majoria suficient preestablerta per considerar que jurídicament ha resultat vencedora, i per tant s'acabaria imposant l'opció conservadora malgrat haver obtingut menys vots.

En ocasions, en efecte, es demana la concurrència de requisits addicionals per considerar que triomfa, en termes jurídics, l'opció que es proposa (el "sí"), en forma de majories reforçades i/o de participació (que de fet, són majories respecte del cens electoral), atesa la transcendència de la decisió que s'adopta, perquè suposa una alteració substancial de l'*statu quo*, difícilment reversible. En aquest sentit, l'exigència de majories reforçades, tant sobre els vots emesos como sobre el cens, estaria en correspondència amb les exigències de majories parlamentàries també reforçades per adoptar determinats actes d'especial rellevància constitucional (reforma de la Constitució) o fins i tot legal i política (com les lleis orgàniques o la moció de censura, respectivament, entre d'altres, en l'ordenament espanyol). S'ha d'indicar també, però, que aquests requisits de majories reforçades tenen caràcter excepcional. En un sistema democràtic, la regla general de decisió és la majoria simple.

No hi ha dubte que quan més gran sigui la majoria a favor d'una opció, més legitimitat li proporciona. Però l'exigència de requisits especials de majoria en una consulta popular (tant sobre els vots emesos com sobre el cens) presenta alguns problemes des del punt de vista democràtic, perquè pot donar lloc que s'imposi l'opció minoritària sobre la majoritària. El que en el pla parlamentari pot resultar justificat, encara que excepcionalment (especial consens per prendre determinades decisions) resulta de més difícil justificació quan qui s'ha d'expressar és directament la població, que no és cridada per elaborar una proposta o una decisió, sinó que normalment es pronunciarà sobre una alternativa dual (sí/no) sobre una proposta predeterminada.

Això fa que, en general, la regla en les consultes populars sigui la de la majoria simple dels vots emesos. Així és també en el cas espanyol, on només en el referèndum d'iniciativa autonòmica s'estableix una regla excepcional de majoria absoluta sobre els electors de la província (art. 8.2 LODMR), regla però que va provocar problemes en la primera aplicació que va tenir i que va ser modificada per ajustar-la al resultat que

s'havia produït a la realitat<sup>38</sup>. En efecte, tots els altres referèndums que preveu l'ordenament espanyol segueixen la regla de la majoria simple (majoria de vots favorables sobre els desfavorables a la proposta presentada, sense requisits de participació). Així, els referèndums de reforma constitucional, els referèndums d'aprovació i de modificació d'estatuts d'autonomia i el referèndum consultiu de l'art. 92 CE. S'ha de notar que en els dos primers casos es tracta de decisions de transcendència constitucional, i en el tercer, de decisions d'especial transcendència política. Tampoc el referèndum d'aprovació de la Constitució espanyola de 1978 (celebrat d'acord amb la Llei 1/1977, de 4 de gener, per la reforma política, art. 3.3) va estar sotmès a l'exigència de cap majoria o quòrum de participació especials.

En el panorama comparat, i específicament en l'àmbit dels referèndums de secessió, hi ha alguns casos en que s'exigeix una majoria especial. Així, en el referèndum de Montenegro de 2006, la Unió Europea va demanar un 50 % de participació i un 55 % de vots favorables per reconèixer la independència de Montenegro. Aquesta posició de la UE, que va ser acceptada per les parts implicades, s'explica per les condicions particulars del cas de la Federació de Sèrbia i Montenegro, en el context del conflicte dels Balcans.

El cas del Canadà resulta més complex i és un bon exemple de com aquesta qüestió pot esdevenir enormement problemàtica. Fins al 1998 la majoria exigida a l'opció guanyadora era la majoria simple. El Dictamen del Tribunal Suprem del Canadà sobre la secessió del Quebec (1998) va establir, en efecte, que en cas d'una majoria clara respecte d'una pregunta clara sobre la secessió d'una província, la Federació hauria de negociar amb aquesta. La Llei (federal) de la claredat (2000) va recollir l'exigència d'aquesta "majoria clara", però no va definir-la en termes concrets, sinó que va

---

<sup>38</sup> Regla que, no obstant, es va modificar al cap de pocs mesos de ser aprovada la LODMR per resoldre el cas d'Almeria en el referèndum d'iniciativa autonòmica d'Andalusia, de manera que s'entenia ratificada la iniciativa si s'havia obtingut la majoria absoluta de vots i la majoria absoluta del cens en tot el territori, com era, efectivament, el cas que s'havia produït a Andalusia.

remetre a la Cambra dels Comuns la decisió per apreciar si es donava. Aquesta facultat atorgada al Parlament federal no va ser però reconeguda pel Quebec, que en la seva pròpia llei de claredat va disposar que *“Aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir”* (art. 13). En cas de futurs referèndums, el conflicte està servit.

Cal destacar que en el cas del referèndum d'Escòcia a celebrar l'any 2014, ni la legislació britànica sobre partits, eleccions i referèndums que s'aplicarà com a marc legal general ni el projecte de llei del referèndum que s'està tramitant al Parlament escocès (projecte de 21 de març de 2013) no preveuen cap majoria ni quòrum especials.

#### 6.4.2 Conclusions

De les consideracions anteriors es desprèn la conclusió que la regla de majoria normalment aplicable a les consultes populars és la de la majoria simple dels vots emesos, que aquesta regla es correspon amb les exigències del principi democràtic i que l'establiment de majories especials o reforçades suposa una excepció notable i, a més, pot derivar en situacions complexes i problemàtiques, de compatibilitat difícil amb el principi democràtic.

Per aquests motius, resulta recomanable que la regla que s'estableixi per la consulta a Catalunya sigui la de la majoria simple dels vots emesos.

No obstant això, i pel cas que es vulgui assegurar especialment la legitimitat política del resultat, es podria considerar exigir un quòrum de participació. El llindar d'aquest quòrum hauria de determinar-se, en el seu cas, a partir d'una valoració política. A efectes merament indicatius, aquesta participació mínima podria fixar-se en la majoria del cens electoral (50 % + 1 vot).

En tot cas, cal subratllar que el Codi de bones pràctiques en matèria de referèndums redactat per la Comissió de Venècia i adoptat pel Consell d'Europa recomana no estipular ni un quòrum de participació mínima ni un quòrum d'aprovació<sup>39</sup>. En el primer cas, perquè això suposaria identificar els votants que s'abstenen amb aquells que voten en contra, amb la qual cosa es podria, fins i tot, estimular, de forma indirecta, l'abstencionisme, ja que per a un votant contrari a la proposta de la consulta pot arribar a ser més "útil" abstenir-se que votar en contra.

En el segon cas, perquè exigir un quòrum d'aprovació "reforçat" pot provocar una situació política molt complexa en cas que els votants de l'opció majoritàriament votada veiessin com triomfa l'opció minoritàriament votada, pel fet que els primers no haguessin assolit la majoria reforçada.

### **6.5 L'Administració Electoral i la conveniència de crear la Sindicatura Electoral de Catalunya**

Com és sabut Catalunya no té llei electoral pròpia i aquest fet comporta, entre d'altres coses, que el país no disposi d'una Administració Electoral específica, és a dir, d'una Junta Electoral de Comunitat Autònoma, o d'una Sindicatura Electoral de Catalunya si s'adoptés una denominació que entronca més amb la tradició jurídica catalana. No és aquí el lloc per a la discussió dels motius que fan que Catalunya no disposi encara, després de més de 30 anys d'autogovern, d'una llei electoral pròpia. Som coneixedors que hi ha una ponència conjunta sobre la llei electoral de Catalunya en seu parlamentària però que, en tot cas, sembla raonable pensar que no finalitzarà els seus treballs en un termini temporal breu. Tot i aquesta situació, és innegable que l'anàlisi dels diferents aspectes procedimentals que aquí realitzem sobre la possible

---

<sup>39</sup> Es conté en la regla 7 i els punts 50, 51 i 52 del memoràndum explicatiu d'aquesta regla.

convocatòria d'un referèndum o una consulta al poble de Catalunya porten implícita la necessitat de reflexionar sobre l'organisme que haurà de vetllar per l'organització logística del procés així com actuar com a garant dels principis electorals democràtics.

En el vessant logístic actualment els processos electorals a Catalunya s'organitzen a partir d'una petita unitat administrativa de la Conselleria de Governació i Relacions Institucionals, l'Àrea de Processos Electorals i consultes populars (APECP). En dependència jeràrquica de la Secretaria General de la Conselleria, la titular de l'APECP rep la denominació de "*Coordinadora Electoral*", i el personal administratiu permanent al seu servei es limita a dos funcionaris de caràcter tècnic-administratiu. Les funcions que té com a pròpies són: "*a) Coordinar i executar les activitats administratives necessàries per dur a terme els processos electorals i les consultes populars. b) Prestar el suport organitzatiu als processos electorals i consultes populars. c) Elaborar l'avantprojecte dels pressupostos electorals i de consultes populars que corresponguin a la Generalitat, la seva execució i gestió, i la liquidació corresponent. d) Coordinar, organitzar, programar i supervisar totes les despeses electorals i consultes populars. e) Elaborar estudis, informes i estadístiques en matèria electoral i consultes populars. f) Portar a terme la coordinació tècnica interdepartamental en qualsevol procés electoral i consulta popular que correspongui realitzar, coordinar o organitzar a la Generalitat de Catalunya. g) Donar suport a la Secretaria General en l'exercici de les seves funcions que no corresponguin a altres òrgans d'aquesta unitat directiva. h) Qualsevol altra funció de naturalesa anàloga que li sigui encomanada.*" (Decret 184/2013, de 25 de juny, de reestructuració del Departament de Governació i Relacions Institucionals – DOGC núm. 6405). En aquest apartat logístic cal tenir també en compte les competències del Ministeri de l'Interior, especialment en els processos electorals d'àmbit general espanyol i en els referèndums convocats per l'Estat, i que són assumides per la Direcció General de Política Interior, de conformitat amb l'article 9 del Reial Decret 400/2012, de 17 de febrer i instrumentades en bona part amb la intervenció de les Delegacions del Govern de l'Estat a les Comunitats autònomes (Reial Decret 605/1999, de 16 d'abril de regulació complementària dels processos electorals).



Pel que fa a les funcions de vigilància del compliment de la normativa electoral i de garantia d'un procediment electoral transparent i democràtic, que són les pròpies de l'Administració Electoral a Espanya, l'absència a Catalunya d'una Junta Electoral de la Comunitat Autònoma, obliga, en relació a la realització d'un referèndum o d'una consulta sobre la independència de Catalunya, a considerar diversos escenaris.

Si el referèndum fos convocat per l'Estat, a partir de l'article 92 CE i de la LORMR, els òrgans competents de l'Administració Electoral, de conformitat amb la ja citada LORMR (arts. 12, 13, 17 i 18, entre altres,) i la LOREG, serien la Junta Electoral Central, les Juntes Electorals Provincials i les Juntes Electorals de Zona. En aquest supòsit, l'existència d'una Sindicatura Electoral de Catalunya no canviaria, en principi, la competència de la Junta Electoral Central. Així ho sembla indicar la pauta seguida en ocasió del referèndum per a l'aprovació del nou Estatut d'Andalusia el 2007 en el qual la Junta Electoral d'Andalusia no va tenir cap intervenció tal com ho il·lustra la Resolució de 8 de març de 2007 de la Junta Electoral Central de declaració oficial dels resultats del referèndum. En aquest escenari, d'existir la Sindicatura Electoral de Catalunya, caldria que una modificació de la LORMR o les disposicions normatives específiques estatals de la convocatòria del referèndum establissin expressament la intervenció de l'òrgan de l'Administració Electoral catalana per tal que aquest pogués actuar com a tal en el desenvolupament del referèndum.

Si la convocatòria del referèndum la portés a terme el Govern de la Generalitat en el marc de la Llei catalana 4/2010, la llei suara esmentada (art. 46.2) es refereix a la "junta electoral competent" quan regula les funcions institucionals superiors de garantia jurídica i operativa per a la realització de la consulta referendària. Aquesta junta electoral competent podria ser la Sindicatura Electoral de Catalunya si quan es crea aquest òrgan, la corresponent llei reguladora li atribuís les funcions establertes a l'article 46.2 de la llei 4/2010. L'atribució de funcions a les Juntes Electorals de les Comunitats autònomes que vagin més enllà dels processos electorals d'eleccions

autonòmiques no està prohibit per la LOREG mentre no incideixi en el terreny de les eleccions generals, locals o europees. En aquest sentit, es poden trobar dos grans supòsits en el dret autonòmic comparat: l'assignació a les Juntes Electorals de Comunitat Autònoma de vetllar per la regularitat de la recollida de signatures quan es posa en marxa una iniciativa legislativa popular (entre altres, art. 9 de la Llei d'Andalusia 5/1988 i art. 13 de la Llei de Catalunya 1/2006); i l'atribució a les Juntes Electorals de Comunitat Autònoma de les funcions de la Junta Electoral Central en el cas de referèndums municipals (art. 12 de la Llei d'Andalusia 2/2001 i art. 161 del Decret legislatiu 2/2003 de Catalunya). No sembla, doncs, que hi hagi obstacles jurídics per tal que la Sindicatura Electoral de Catalunya pugui actuar com a òrgan de l'Administració Electoral en les consultes referendàries convocades pel Govern de la Generalitat en el marc de la Llei 4/2010. Evidentment, si no es crea la Sindicatura Electoral de Catalunya, l'Administració Electoral de la consulta seran la Junta Electoral Central, les Juntes Electorals Provincials i la Juntes Electorals de Zona tal com es desprèn de l'article 46 de la Llei 4/2010.

Si la consulta fos convocada pel President de la Generalitat en el marc de la proposició de llei, actualment en tràmit al Parlament de Catalunya, sobre consultes populars no referendàries, la proposta normativa esmentada estableix dos òrgans específics del que es podria designar com una Administració electoral *ad hoc*: la Comissió de Seguiment i la Comissió de Control. Segons l'article 2 de la proposició de llei la Comissió de Seguiment "*és l'òrgan responsable de vetllar en primera instància pel correcte desenvolupament del procés de consulta, d'acord amb els principis de claredat, transparència i eficàcia*" i la Comissió de Control "*és l'òrgan responsable de supervisar l'actuació de la Comissió de Seguiment i també l'actuació de l'òrgan convocant*". La Comissió de Seguiment seria designada pel President de la Generalitat i estaria integrada per membres de l'Administració i d'organitzacions socials (art. 10), mentre que la Comissió de Control seria integrada per sis juristes de prestigi designats per meitats pel President de la Generalitat i pel Parlament de Catalunya (art. 13). No és aquest el lloc adequat per entrar en l'anàlisi concreta i detallada del sistema de

garanties establert per la proposició de llei de consultes no referendàries. Tanmateix, es poden fer dues breus consideracions. D'una banda, cal recordar que, sens perjudici de la conveniència de perfilar millor durant el tràmit parlamentari la proposta normativa actual, l'establiment d'un sistema específic de garanties per a les consultes no referendàries és una exigència per a la seva viabilitat jurídica a partir dels criteris de distinció entre referèndums i consultes no referendàries establerts per la STC 103/2008 (FJ 2). D'altra banda, la necessitat de regular per a les consultes no referendàries un sistema de garanties substancialment diferent del dels referèndums no és obstacle per atribuir la supervisió en darrera instància del procés a la Sindicatura Electoral de Catalunya. Raons de simplicitat administrativa i de respectabilitat institucional podrien aconsellar adoptar aquesta mesura. Si aquesta fos l'opció adoptada, caldria que la proposició de llei en tràmit al Parlament assigni a la Sindicatura Electoral de Catalunya les funcions de la Comissió de Control amb la cautela, si escau, d'una fórmula institucional transitòria, si la llei s'aprova abans que la llei de creació de la Sindicatura Electoral. Com ja s'ha indicat anteriorment, hi ha precedents en el dret autonòmic d'atribució a les Juntes Electorals de Comunitat Autònoma de funcions de supervisió de procediments diferents d'eleccions i referèndums (per exemple, en l'àmbit de la iniciativa legislativa popular) i, per tant, la solució plantejada no suscita objeccions jurídiques.

Arribats aquí, si tenim en compte la càrrega simbòlica, jurídica, social i política de la futura consulta, és clarament desitjable de dotar-se el més aviat millor –i com a solució de mínims– d'una autoritat electoral pròpia, que en l'Informe de la Comissió dels Experts es denominava com a *Sindicatura Electoral de Catalunya*<sup>40</sup>. Dit en altres paraules, si el Parlament no pot aprovar a curt termini la llei electoral seria convenient que es plantegés l'aprovació, abans de la convocatòria de la consulta sobre la independència de Catalunya, d'una llei reguladora de la composició i les funcions de la Sindicatura Electoral de Catalunya.

---

<sup>40</sup> Vegeu AA.VV.: *Participació, representació, transparència. Informe per a la Llei Electoral de Catalunya*. Barcelona, Departament de Governació i Administracions Públiques, 2007. Pàgines 117-129.

Les autoritats electorals són a fi de comptes institucions que es creen amb el propòsit específic i la responsabilitat legal d'administrar els elements essencials per a la realització de processos electorals en sentit ampli: des d'eleccions *tradicionals* fins als instruments bàsics de democràcia directa com referèndums, iniciatives ciutadanes o revocacions de mandat si aquests formen part del mandat legal. L'element clau aquí és la consideració del procés electoral com un *cicle*, on no només és rellevant el moment de l'elecció sinó que cal diferenciar nítidament entre les fases preelectoral, electoral i postelectoral, cadascuna d'elles amb elements que poden esdevenir crítics per a l'èxit d'aquests processos. Un dels exemples que poden emprar-se com a referència és la *Direction Générale des Elections du Québec* (DGEQ), malgrat que caldria adaptar-lo a les circumstàncies específiques catalanes que estan inserides en una cultura política parcialment diferent.

El model de la DGEQ és una clara aposta per un organisme electoral independent, neutral, imparcial i no partidista que realitza múltiples funcions que a l'Estat Espanyol desenvolupen tant les Administracions Governamentals (Ministeri de l'Interior, Conselleries Autònòmiques) com els òrgans de l'Administració Electoral (les diverses Junes Electorals) i que no sempre gaudeixen de la neutralitat i objectivitat que seria desitjable. Pel que fa a les seves funcions principals, n'agrupa diverses: organització i logística de les eleccions, registre dels partits polítics, actualització de la legislació electoral, competència d'informar als ciutadans tant de la convocatòria d'unes eleccions com els passos i requeriments necessaris per exercir el dret a vot, així com la convocatòria de les eleccions. En aquest sentit, a més de les funcions de tipus domèstic, cal prendre en consideració que una de les tasques que també desenvolupen les autoritats electorals és la gestió dels programes vinculats a l'observació i a l'assessoria electoral internacional. La vinculació de la futura SEC amb els organismes d'assessoria i observació electoral internacional -com són els casos de les unitats especialitzades dins la UE, la OSCE, el Consell d'Europa, o organismes com el Centre Carter, IFES o IDEA internacional- esdevé una activitat a establir i potenciar.

D'altra banda, una revisió de la situació actual en l'àmbit autonòmic espanyol ens mostra que si bé s'han desenvolupat normativament les previsions contingudes en la LOREG al respecte, això no ha donat com a resultat que les diferents CCAA hagin *innovat* gaire –per no dir gens- ni en el sistema electoral ni en les autoritats electorals autonòmiques.

Taula 10.- Composició i competències de les Juntes Electorals de les CCAA

Comunitat	Composició	Competències
<b>Andalusia</b>	4 Magistrats del TSJC per sorteig. 3 Experts a proposta conjunta	Resoldre recursos. Disciplina de gestors. Castigar infraccions
<b>Aragó</b>	4 Magistrats del TSJ per sorteig. 3 Juristes a proposta conjunta.	Resoldre recursos. Disciplina de gestors. Castigar infraccions.
<b>Astúries</b>	Remissió a la LOREG	Resoldre recursos Disciplina de gestors. Castigar infraccions. Proclamar electes
<b>Balears</b>	3 magistrats del TSJ per sorteig 2 Experts a proposta conjunta	Resoldre recursos. Disciplina de gestors. Castigar infraccions.
<b>Canàries</b>	4 magistrats del TSJ per sorteig. 3 Experts a proposta conjunta.	Resoldre recursos. Disciplina de gestors. Castigar infraccions.
<b>Cantàbria</b>	3 Magistrats del TSJ per sorteig. 2 Experts a proposta conjunta	Resoldre recursos. Disciplina de gestors. Castigar infraccions. Proclamar electes.

<b>Castella la Manxa</b>	4 Magistrats del TSJ per sorteig. 3 Experts a proposta conjunta.	Resoldre recursos. Disciplina de gestors. Castigar infraccions. Expedir credencials.
<b>Castella i Lleó</b>	4 Magistrats del TSJ per sorteig. 3 Experts a proposta conjunta	Resoldre recursos. Disciplina de gestors. Castigar infraccions. Expedir credencials. Aprovar models d'actes.
<b>Extremadura</b>	4 Magistrats del TSJ. 3 Experts.	Resoldre recursos. Disciplina de gestors. Castigar infraccions. Expedir credencials.
<b>Galícia</b>	President del TSJ. 4 Magistrats del TSJ per sorteig. 3 Professors a proposta conjunta.	Resoldre recursos. Disciplina de gestors. Castigar infraccions.
<b>La Rioja</b>	President del TSJ per sorteig. 2 Magistrats del TSJ per sorteig. 2 Experts a proposta conjunta.	Resoldre recursos. Disciplina de gestors. Castigar infraccions. Aprovar models d'actes.
<b>Madrid</b>	Junta Provincial	Junta Provincial.
<b>Múrcia</b>	President del TSJ. 3 Magistrats del TSJ per sorteig. 3 Professors de Dret de la Universitat de Múrcia, a proposta conjunta	Resoldre recursos. Disciplina de gestors. Castigar infraccions.
<b>Navarra</b>	Remissió a la LOREG	Resoldre recursos. Disciplina de gestors. Castigar infraccions.

País Basc	President del TSJ. 5 Magistrats del TSJ per sorteig. 5 Experts a proposta conjunta.	Resoldre recursos. Disciplina de gestors. Castigar infraccions. Garantir exercici de llibertats. Garantir espais gratuïts. Expedir credencials.
València	President del TSJ 3 Magistrats del TSJ per sorteig. 5 Professors de dret universitats valencianes, a proposta conjunta.	Resoldre recursos. Disciplina de gestors. Castigar infraccions. Determinar barrera del 5%. Garantir espais gratuïts. Garantir exercici de llibertats.

Font: AA.DD., 2007: 127-128.

Si s'analitzen en profunditat les diverses lleis electorals autonòmiques es constata que més enllà de diferències formals en la seva extensió (sic) el cert és que la característica comuna és la senzillesa i la manca d'innovació en la regulació de les respectives autoritats electorals<sup>41</sup>. En destaca l'accentuat biaix judicial, atès que en totes les JEA –a excepció del País Valencià- la seva composició està dominada per magistrats dels respectius Tribunals Superiors de Justícia de les CCAA per sobre dels membres especialistes en matèria electoral (Taula 10).

En tot cas, aquesta alternativa sobre la SEC se situa en la formulada en l'esmentat *Informe "dels experts"* quant al seu caràcter d'òrgan permanent de la SEC i a la seva composició integrada per dos jutges o magistrats designats per sorteig per l'autoritat judicial i cinc experts en temes electorals de reconegut prestigi designats pel Parlament per una majoria de tres cinquenes parts. Pel que fa a les competències de la SEC, el ja citat *Informe "dels experts"* subratllava els avantatges de la innovació radical

<sup>41</sup>Una excel·lent anàlisi sobre la temàtica és la realitzada per Joan Oliver Araujo: *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2011.

que suposaria establir a Catalunya un organisme electoral independent a partir, per exemple, del model del Quebec anteriorment descrit, ja que suposaria una garantia afegida d'imparcialitat al desenvolupament de tots els processos electorals. Tanmateix, també alertava de les incerteses de la possible implantació a Catalunya precisament pel canvi profund que suposaria en un marc institucional vigent des de fa anys en la matèria i que en relació al funcionament de l'esfera governamental no ha suscitat crítiques. En aquest sentit *l'informe* apuntava que el manteniment a Catalunya de dos òrgans separats (l'APECP i la SEC) permetria emfasitzar satisfactòriament objectius diferents per a cada un: l'eficàcia en l'òrgan destinat a la gestió dels elements logístics del procés electoral (l'APECP) i la imparcialitat en el dedicat a la vigilància del compliment de la normativa electoral (la SEC). Aquesta sembla l'opció més adequada en el benentès que les competències de la SEC podrien anar més enllà del que es comú en les regulacions autonòmiques, en particular a propòsit de la celebració de referèndums i de consultes no referendàries.

## **6.6 L'observació electoral internacional**

La gestió de programes internacionals d'observació i assessoria electoral ha esdevingut una pràctica habitual dels organismes i autoritats electorals. En el cas català la necessitat o la conveniència que l'autoritat electoral catalana -o la futura SEC- estableixi un programa d'observació electoral internacional de la consulta no tindria massa sentit atès que en els escenaris català i espanyol els processos electorals s'han vingut desenvolupant amb absoluta normalitat des de la recuperació de la democràcia. Aquests tipus de missions d'observació electoral internacional es despleguen essencialment en escenaris caracteritzats per una dèbil democratització o en societats en procés de consolidació democràtica, durant un període de temps que comprèn tot el cicle electoral.

En canvi, és aconsellable que la futura SEC estableixi vincles amb els organismes d'assessoria i observació electoral internacional -com són els casos de les unitats



especialitzades dins la UE, la OSCE, el Consell d'Europa, o organismes com el Centre Carter, IFES o IDEA internacional-. En aquest sentit és també altament recomanable que no es deixi de banda la promoció de l'intercanvi de coneixements i bones pràctiques electorals mitjançant, entre d'altres, la figura dels visitants internacionals. Així, és habitual que durant un procés electoral com el de la consulta es portin a terme visites institucionals d'equips tècnics d'assessoria i estudi d'aquestes institucions i organitzacions per tal de seguir el desenvolupament del procés i, en el seu cas, emetre recomanacions dirigides a la millora de la gestió dels processos electorals.

### **6.7 La regulació de la campanya institucional**

El tractament de l'actuació de les institucions en la campanya d'un referèndum o consulta exigeix analitzar separatament dues qüestions. D'una banda, allò que la legalitat vigent denomina campanya institucional, l'objecte de la qual és que els convocants donin a conèixer als ciutadans els elements tècnics essencials del referèndum o consulta (la data, el text de la pregunta i els procediments per votar) i, si escau, fomentin la participació. De l'altra, la denominada legalment, amb una notable dosi d'ambigüitat com veurem, campanya informativa o, en d'altres casos, de propaganda que té per finalitat permetre a les institucions convocants del referèndum o consulta, i també a altres institucions i a actors polítics i socials, explicar l'objecte de la convocatòria i la seva posició sobre la pregunta plantejada a la ciutadania. En aquest apartat es tractarà únicament de la campanya institucional en sentit estricte i en l'apartat següent s'abordarà l'assumpte de la campanya informativa de les institucions convocants conjuntament amb la d'altres poders públics i actors polítics i socials. L'exposició examinarà de manera diferenciada la campanya institucional atenent a si el referèndum o consulta és convocat per l'Estat segons la LORMR, o per la Generalitat segons la llei 4/2010 o la futura llei de consultes populars no referendàries.

Si el referèndum és convocat per l'Estat en el marc de l'article 92 CE i de la LORMR semblaria que els paràmetres legals de la campanya institucional haurien de trobar-se en l'esmentada llei orgànica. La realitat no és aquesta sinó que hom pot constatar que la LORMR no diu absolutament res sobre la campanya institucional dels referèndums. Únicament l'article 3.2 de la llei orgànica estableix que s'ha de donar publicitat al decret de convocatòria del referèndum mitjançant les publicacions oficials i anuncis de les diverses administracions i la reproducció en diaris, ràdio i televisió. Aquesta manca de regulació específica i la remissió que l'article 11 de la LORMR fa al règim electoral general quant al procediment del referèndum, cal entendre que el règim jurídic de la campanya institucional ve determinat per la LOREG i per les Instruccions i Acords de la Junta Electoral Central. En aquest sentit el precepte clau de la LOREG és l'article 50.1.

D'aquest article es desprenen tres elements fonamentals de la campanya institucional: qui en pot fer; on es pot desplegar; i quin abast pot tenir. Els dos primers elements no mereixen especials comentaris: la campanya institucional la poden desenvolupar només les institucions convocants del procés electoral i s'ha de realitzar en els espais gratuïts dels mitjans de comunicació social de titularitat pública de l'àmbit territorial corresponent al procés electoral. El tercer element, en canvi, ha suscitat controvèrsia tant en pla doctrinal com polític. El motiu és que l'article 50.1 de la LOREG acull un concepte molt restrictiu de campanya institucional. Així, en termes literals, la campanya institucional s'ha de destinar a *"informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámites del voto por correo, sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores"*. En aquesta regulació es pot observar que no hi apareix un dels components possibles de la campanya institucional, com ho és el de promoure o estimular la participació en un procés electoral. Contrasta aquesta regulació vigent de la LOREG amb l'anterior a 1994 en la qual figurava que un dels objectius de la campanya institucional era *"incentivar la participación en las elecciones"*.

A la vista d'aquesta evolució normativa, sembla clar, doncs, que la voluntat del legislador és la d'excloure de la campanya institucional els missatges destinats a fomentar la participació electoral. A confirmar-ho han vingut les decisions que sobre aquesta qüestió ha adoptat la Junta Electoral Central. Aquestes resolucions de la Junta Electoral Central no només han reafirmat amb caràcter general l'abast restrictiu de la campanya institucional amb expressa exclusió de la incentivació de la participació, sinó que a més algunes han estès de manera explícita aquesta projecció limitada de la campanya institucional als procediments de referèndum de convocatòria estatal o autonòmica fets en el marc de la LORMR. Entre les primeres es troben l'Acord de 13 de maig de 1999 en el qual s'afirma que les campanyes institucionals *"no pueden incentivar el voto puesto que la abstención es una opción del elector tan legítima como el ejercicio efectivo del derecho de sufragio"* i la Instrucció 2/2011 on s'indica que *"entre el objeto posible de esas campañas institucionales no se encuentra el fomento de la participación de los electores en la votación, por lo que debe entenderse que no está permitida una campaña con esa finalidad"*. Per la seva banda, entre les resolucions de la Junta Electoral Central que estenen l'aplicació d'aquesta normativa i d'aquesta doctrina als procediments de referèndum es poden esmentar els Acords de 25 de gener de 2005 i de 24 de maig de 2006. En aquest darrer, relatiu al referèndum de l'Estatut català de 2006, es declara que *"el artículo 50.1 de la LOREG es de aplicación directa a la campaña institucional en el presente proceso de referéndum, por lo que dicha campaña habrá de limitarse exclusivamente a facilitar información a los ciudadanos sobre la fecha de votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámites del voto por correo"*. En definitiva, mentre es mantinguin vigents l'article 50.1 de la LOREG i els criteris de la seva aplicació establerts per la Junta Electoral Central, si l'Estat és qui convoca el referèndum només ell pot fer campanya institucional i aquesta s'ha de circumscriure a la informació purament tècnica sense tractar d'incentivar la participació.

Si el referèndum és convocat per la Generalitat en el marc de la Llei catalana 4/2010 el règim jurídic de la campanya institucional presenta algunes particularitats. Tanmateix,

ja es pot avançar que, si no es produeixen alguns canvis més substancials en la normativa estatal, la promoció de la participació continuarà quedant fora dels objectius de la campanya institucional. Seguint un ordre cronològic les particularitats normatives en la matèria són les següents: en primer lloc, l'article 43.3 de l'Estatut de 2006 que estableix un principi rector adreçat als poders públics de Catalunya segons el qual les campanyes institucionals en els processos electorals han de tenir *“com a finalitat la de promoure la participació ciutadana”*; en segon lloc, l'article 49 de la llei 4/2010 que regula la campanya institucional de les consultes referendàries a Catalunya en uns termes molt similars als de l'article 50.1 de la LOREG, és a dir, sense esment del foment de la participació ciutadana; finalment, la disposició addicional primera (apartat 2) de la LOREG que imposa l'aplicació de l'article 50.1 de la LOREG als processos electorals autonòmics. A aquestes dades normatives cal afegir-hi l'Acord de la Junta Electoral Central de 31 d'octubre de 2012 segons el qual la manera com la Generalitat ha de fer les campanyes institucionals de foment de la participació en desplegament de l'article 43.3 EAC és paradoxalment mitjançant l'aplicació de l'article 50.1 de la LOREG que precisament no diu res sobre la incentivació de la participació. Quina és la conclusió que es pot extreure dels antecedents que s'acaben d'exposar? Partint del fet que l'article 43.3 EAC és un principi rector, present en la norma institucional bàsica de Catalunya i no afectat per la STC 31/2010, es pot defensar que el seu contingut normatiu s'imposa a la Generalitat com a poder públic de Catalunya per damunt d'altres previsions normatives com les establertes per la disposició addicional primera i l'article 50.1 de la LOREG. Ara bé, com assenyala l'article 39.3 del mateix Estatut, l'exigibilitat dels principis rectors depèn de la seva concreció normativa instrumentada per les lleis i altres disposicions que els desenvolupen. En el cas que ens ocupa aquesta legislació de desplegament pot ser feta per la Generalitat de Catalunya. Així ho sembla admetre fins i tot l'Acord de la Junta Electoral Central de 31 d'octubre de 2012 quan dona a entendre que l'aplicació de l'article 50.1 de la LOREG és un règim jurídic transitori per manca de llei electoral a Catalunya.

El problema en el supòsit de les consultes referendàries convocades per la Generalitat és que hi ha normativa reguladora catalana, l'article 49 de la Llei 4/2010, i que no inclou el foment de la participació quan estableix el règim jurídic de les campanyes institucionals. Les possibles solucions al problema podrien venir per tres vies, sempre prenent com a fonament l'article 43.3 EAC i respectant el criteri que la campanya institucional no pot influir en l'orientació del vot dels electors. La primera seria incloure el foment de la participació en la regulació de la campanya institucional en un Decret de la Generalitat de normes complementàries per a la realització del referèndum, possibilitat que jurídicament vindria facilitada a més pel fet que l'article 49 de la Llei 4/2010 no exclou expressament la incentivació de la participació. La segona seria la modificació de l'article 49 de la Llei 4/2012 per incorporar-hi la menció al foment de la participació com a objectiu de les campanyes institucionals. La tercera seria, si s'atengués el suggeriment contingut en un altre apartat d'aquest Informe de crear a curt termini la Sindicatura Electoral de Catalunya com a òrgan d'administració electoral competent en les consultes referendàries convocades per la Generalitat, atribuir a l'esmentada institució la funció de fer o de supervisar la campanya institucional amb inclusió del foment de la participació.

Si la consulta és convocada per la Generalitat en el marc de la proposició de Llei de consultes populars no referendàries, actualment en tràmit al Parlament de Catalunya, la regulació de la campanya institucional que pugui desplegar l'Administració autonòmica correspon a la futura Llei catalana ja que en aquest cas no es tracta d'un procediment que hagi de tenir en compte les prescripcions de la LOREG o de la LORMR. En aquest sentit les potencialitats derivades del principi rector de l'article 43.3 EAC, pel que fa al foment de la participació ciutadana en una consulta, podrien ser àmpliament desenvolupades, respectant sempre el límit de no influir en l'orientació del vot dels electors. Tanmateix es constata que a hores d'ara la proposició de Llei de consultes populars no referendàries no inclou cap menció a la campanya institucional. Es fa esment només de manera breu a la campanya informativa (art. 9) que, com ja s'ha assenyalat anteriorment, és quelcom diferent de la campanya institucional. Es

suggereix, per tant, que la futura llei de consultes populars no referendàries incorpori la regulació de la campanya institucional amb expressa referència al foment de la participació com un dels seus objectius.

### **6.8 La regulació de la campanya informativa o de propaganda**

Com ja s'ha avançat en l'apartat anterior, la campanya informativa o de propaganda en un referèndum o en una consulta té com a finalitat que les institucions convocants, altres poders públics i actors polítics i socials puguin informar i exposar la seva posició sobre l'objecte de la convocatòria, és a dir, sobre el contingut de la pregunta. L'exposició que segueix examinarà en primer lloc la campanya informativa dels poders públics, siguin convocants o no del referèndum o consulta, i a continuació la d'altres actors polítics i socials. Abans, però, cal subratllar un element comú a totes les regulacions considerades en aquest Informe: el Decret de convocatòria del referèndum o consulta ha d'establir el temps de durada de la campanya informativa. En aquest punt la LORMR (art. 15.1) i la llei catalana 4/2010 (art. 47.2) indiquen que la campanya informativa no pot ser inferior a deu dies ni superior a vint i que ha de finalitzar a les zero hores del dia anterior a la celebració del referèndum. Per la seva banda, la proposició de llei de consultes populars no referendàries (art. 9) incorpora la possibilitat d'una durada més àmplia ja que assenyalava que la campanya informativa no pot ser inferior a quinze dies ni superior a un mes.

Pel que fa a la campanya informativa dels poders públics en relació amb l'objecte d'un referèndum convocat segons les disposicions de la LORMR, es pot observar que en l'esmentada llei no hi ha cap precepte que reguli aquesta qüestió. En conseqüència, es pot entendre en principi que no hi ha cap prohibició que impedeixi a una institució informar i exposar la seva posició sobre el contingut de la pregunta del referèndum. La Junta Electoral Central ha subratllat clarament la distinció entre la campanya institucional i la campanya informativa sobre l'objecte del referèndum que poden fer totes les institucions i ha sotmès aquesta darrera a unes condicions i límits. En aquest

sentit la Instrucció de 31 de gener de 2005, dictada a propòsit de la campanya sobre el referèndum del Tractat relatiu a la Constitució Europea, estableix el següent: “(...) *los poderes públicos, sean de naturaleza estatal, autonómica o local, pueden realizar una campaña de información sobre el citado Tratado siempre que ésta se limite a informar, con objetividad y pleno respeto al principio de neutralidad política, sobre el contenido de aquel, eliminando toda clase de juicios de valor o lemas (...)*”.

En la mateixa línia es troben altres decisions de la Junta Electoral Central, adoptades en ocasió del referèndum sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006, en les quals es pot constatar que, si bé s'arriba a admetre que els poders públics puguin aprovar resolucions per fixar el seu criteri sobre el referèndum (Acord de 1 de juny de 2006), es continua insistint en el fet que en els actes institucionals no s'han d'incloure valoracions sobre l'objecte de la consulta per tal de preservar la neutralitat política de les institucions (Acord de 15 de juny de 2006). Sobre aquesta posició de la Junta Electoral Central en relació amb la campanya informativa dels poders públics en un referèndum convocat segons la LORMR es poden fer tres consideracions. En primer lloc, cal valorar positivament la distinció entre campanya institucional i campanya informativa i, per tant, l'admissibilitat que totes les institucions, amb independència que siguin o no convocants del referèndum, puguin informar als ciutadans sobre l'objecte de la consulta. En segon lloc, és evident que no sempre serà fàcil el compliment del requisit d'informar objectivament sense induir d'alguna manera el sentit del vot dels electors. En tercer lloc, pot ser oportú posar en relleu que el criteri de la Junta Electoral Central en aquest punt és més estricte que el del Codi de Bona Conducta en matèria referendària aprovat l'any 2007 per la Comissió de Venècia del Consell d'Europa (apartat I.3.1 i nota explicativa, apartat I.13). En aquest document es pot llegir que “ (...) *contràriament al cas de les eleccions, no s'imposa prohibir completament la intervenció de les autoritats en favor o en contra d'un projecte sotmès a referèndum (...), per bé que les autoritats (nacionals, regionals i locals) no han d'influir en el resultat de l'escrutini mitjançant una propaganda excessiva i unilateral(...)*” i que “(...) *és legítim que els diferents òrgans de l'Estat exposin en el*

*debat el seu punt de vista favorable o contrari al text sotmès al vot*”. En definitiva, el Consell d’Europa admet que els poders públics prenguin partit en la campanya informativa d’un referèndum sense abusar de la seva posició i amb el compromís de garantir que els electors rebin al mateix temps una informació de la resta de punts de vista. Amb això el Consell d’Europa marca, a criteri del present informe, una possible i desitjable línia de modificació normativa de la LORMR o d’evolució de la doctrina de la Junta Electoral Central.

La Llei catalana 4/2010 tampoc no regula la campanya informativa dels poders públics en el cas dels referèndums convocats en el marc de les seves disposicions. Podria semblar el contrari quan l’article 47.1 estableix el següent: *“La campanya informativa té per finalitat que els promotors de la consulta popular per via de referèndum i els partits polítics expliquin llur posició amb relació a la consulta popular”*. En aquest sentit, si segons la llei 4/2010 (arts. 13, 15 i 21) una consulta popular referendària de l’àmbit de Catalunya ha de ser aprovada pel Parlament a iniciativa del Govern, o d’una cinquena part dels membres del Parlament o de dos grups parlamentaris de la Cambra, o d’un 10% dels municipis de Catalunya que representin com a mínim 500.000 habitants, o d’una iniciativa popular avalada per almenys el 3% de la població, hom podria entendre que qualsevol de les institucions o subjectes suara esmentats són “promotors” als efectes de l’article 47.1 de la llei citada. Ara bé, si es posa en relació aquest darrer precepte amb els articles 48.1, 48.5 i la disposició addicional cinquena també de la Llei 4/2010, llavors s’ha d’interpretar que el terme “promotors” de l’article 47.1 només fa referència a les comissions promotores dels referèndums d’iniciativa popular. Atesa, doncs, la manca de regulació de la campanya informativa dels poders públics a la Llei 4/2010 i atesa igualment la naturalesa referendària de les consultes populars regides per aquesta llei amb la conseqüent aplicació de les decisions de la Junta Electoral Central en aquest supòsit, es pot afirmar que els poders públics de Catalunya poden desplegar una campanya informativa sobre l’objecte del referèndum amb objectivitat i neutralitat i tractant d’evitar judicis de valor. Òbviament les consideracions fetes anteriorment sobre aquests criteris són també vàlides aquí,



especialment la possible inspiració en el ja citat Codi del Consell d'Europa per modificar la Llei 4/2010 amb la finalitat d'acollir una regulació que, amb respecte al principi d'igualtat d'armes, permeti als poders públics fixar clarament la seva posició política al voltant del referèndum.

Quant a la proposició de llei de consultes populars no referendàries, tampoc no es troba en el text cap esment a la campanya informativa dels poders públics. Simplement s'assenyala (art. 9) que el decret de convocatòria ha de contenir les característiques de la campanya informativa. Atès que aquest tipus de consultes no són de naturalesa referendària, el legislador català, sigui en la redacció definitiva de la llei sigui en la normativa complementària de desplegament, no està obligat a seguir els criteris anteriorment exposats de la Junta Electoral Central i podria incorporar els principis, també referenciats més amunt, del Codi del Consell d'Europa.

Passant ja a la campanya informativa dels actors polítics i socials en un referèndum convocat segons la LORMR, es pot constatar que la llei orgànica esmentada i la LOREG atorguen de forma expressa un protagonisme gairebé exclusiu als grups polítics amb representació parlamentària com a subjectes polítics de la campanya informativa. En aquest sentit l'article 11.2 de la LORMR, després de fer una remissió àmplia al règim electoral general pel que fa a la regulació del procediment de referèndum, estableix el següent: *“Las facultades atribuidas en dicho régimen a los partidos, coaliciones y agrupaciones de electores se entenderán referidas a los Grupos políticos con representación parlamentaria , o a los que hubieran obtenido, al menos, un 3% de los sufragios válidamente emitidos en el ámbito al que se refiera la consulta, en la últimas elecciones generales celebradas para el Congreso de los Diputados”*. Per la seva banda, l'article 14 de la LORMR concreta, en un aspecte de gran rellevància política i social, que només els grups amb representació a les Corts Generals tenen dret a utilitzar els espais gratuïts que els mitjans de difusió de titularitat pública han de posar a disposició de la realització de la campanya de propaganda. El mateix article 14 i la normativa reglamentària de desplegament per a cada convocatòria de referèndum (per exemple,

Decret estatal 7/2005, o Decret de la Generalitat 171/2006) especificuen els criteris d'assignació dels espais gratuïts en funció de la representació obtinguda a les Corts Generals i també al Parlament autonòmic en el cas d'una consulta d'àmbit territorial de Comunitat Autònoma. Criteris que han estat interpretats de manera estricta pel Tribunal Constitucional en la STC 63/1987 segons la qual la condició de grup polític amb representació parlamentària s'obté únicament mitjançant el sufragi popular i no la poden invocar aquelles forces polítiques amb presència a les cambres derivada de la escissió d'un partit parlamentari i sense haver rebut el suport directe de les urnes.

Significa tot això que altres formacions polítiques i altres organitzacions socials queden excloses de la campanya informativa d'un referèndum? Pel que fa als grups polítics sense representació parlamentària, els decrets anteriorment citats, igualment com l'Acord de la Junta Electoral Central de 19 de gener de 2005, permeten que qualsevol formació, sense necessitat de comptar amb representació parlamentària, pugui fer campanya de propaganda en un referèndum i pugui utilitzar els llocs reservats pels ajuntaments a aquest efecte de conformitat amb els criteris fixats per les Juntes Electorals de Zona. Ara bé, tota la campanya informativa l'han de fer amb els seus propis mitjans i no tenen dret als espais gratuïts en els mitjans de difusió públics. Quant a les organitzacions socials al marge dels partits polítics, la LORMR en fa cap menció i, per tant, no disposen de cap específic reconeixement legal per intervenir en la campanya informativa d'un referèndum. Aquest silenci legal és quelcom a lamentar ja que és precisament en les campanyes de propaganda dels referèndums on un determinat tipus d'organitzacions socials poden tenir un protagonisme polític destacat. Cal recordar, sense sortir dels referèndums celebrats a nivell de tot Espanya, el paper jugat per entitats com *La Plataforma Cívica para la salida de la OTAN* i *La Coordinadora Estatal de Organizaciones Pacifistas*, l'any 1986, i com *La Plataforma por el NO a la Constitución*, l'any 2005. Les decisions de la Junta Electoral Central tampoc no han contribuït a millorar la posició d'aquestes organitzacions socials ja que s'han limitat a confirmar inicialment que “*carecen legalmente de derecho a la obtención de medios públicos de campaña electoral*” (Acord de 20 de febrer de 1986), degut al fet de no

estar entre les incloses a l'article 11.2 de la LORMR, i a acceptar implícitament més tard que puguin utilitzar llocs públics segons el que disposin les Juntes Electorals de Zona (Acord de 31 de gener de 2005). Aquest marc jurídic determina que la participació d'aquestes organitzacions socials en la campanya d'un referèndum es pugui portar a terme pels seus propis mitjans i a l'empara únicament de la previsió de l'article 50.5 de la LOREG, és a dir, en els termes de l'exercici de la llibertat d'expressió establerta a l'article 20 de la Constitució, supòsit que, tanmateix, l'Acord de la Junta Electoral Central de 16 de febrer de 2005 sembla excloure en contradicció amb que apuntava el seu Acord de 31 de gener de 2005.

Contrasta aquest quadre normatiu espanyol, en el qual s'atribueix a les formacions polítiques parlamentàries un protagonisme marcadament preponderant, amb la consideració que tenen els altres grups polítics i les organitzacions socials com a subjectes polítics de la campanya informativa d'un referèndum en altres contextos normatius. Així, es pot observar que el ja citat Codi de Bona Conducta en matèria referendària del Consell d'Europa, sens perjudici de reconèixer el paper dels partits polítics en la campanya informativa i la possibilitat de tenir en compte els resultats electorals en el moment de modular la seva intervenció, posa l'accent en el criteri de garantir un equilibri entre "partidaris i adversaris" del projecte sotmès a la consulta dels ciutadans en les diverses manifestacions de la campanya informativa (en particular, en els espais dels mitjans de comunicació públics). Convé fer notar que quan el Codi del Consell d'Europa parla de "partidaris i adversaris" no es refereix exclusivament als partits polítics sinó que hi inclou persones individuals i altres subjectes. En aquesta mateixa línia es poden citar dos exemples de regulació normativa vigent dels subjectes cridats a participar en la campanya informativa d'un referèndum: el Reglament de l'AGCOM (Autoritat Italiana per les Garanties a les Comunicacions) de l'abril del 2011 destinat als referèndums italians d'aquell any; la *Scottish Independence Bill* de 2013 destinada al referèndum d'Escòcia del 2014. En ambdós casos es pot comprovar que, sens perjudici de les diferències en elements de la regulació concreta, els "subjectes polítics" (art.2 del Reglament italià) o

“participants” (*Part 2, Schedule 4 de la Scottish Bill*) en la campanya informativa dels referèndums estan configurats d’una manera notablement àmplia i oberta. En el cas italià són: comitè promotor; forces polítiques; i comitès i associacions amb interès específic en la consulta. En el cas escocès són: partits; persones individuals; i entitats socials de diferent naturalesa. A partir d’aquests antecedents es poden trobar fonts d’inspiració per a la modificació de la normativa espanyola i per a l’evolució dels criteris de la Junta Electoral Central.

La campanya informativa dels referèndums a la Llei catalana 4/2010, com ja s’ha avançant anteriorment, conté algun element nou, però no s’allunya gaire dels paràmetres de la regulació establerta a la LORMR i a la LOREG. De fet, l’únic aspecte nou és el que figura als articles 47, 48 i disposició addicional cinquena, és a dir, la consideració de la comissió promotora d’un referèndum d’iniciativa popular com a subjecte polític de la campanya informativa i, com a tal, titular del dret a utilitzar espais gratuïts en els mitjans de comunicació de titularitat pública en els termes indicats en la citada disposició addicional cinquena. Per a la resta, la regulació, de forma expressa o per remissió explícita a la LOREG, manté els criteris principals de la normativa espanyola entre els quals cal destacar el següent: només els grups polítics amb representació parlamentària al Parlament de Catalunya tenen dret a utilitzar els espais gratuïts en els mitjans de comunicació de titularitat pública. A la vista d’aquest marc normatiu, una nova configuració i una possible ampliació dels subjectes de la campanya informativa, que implicaria a les forces polítiques no parlamentàries i a les organitzacions socials, queda com un repte per a una eventual modificació de la Llei 4/2010 en la línia dels criteris del Codi del Consell d’Europa i de les regulacions d’altres països anteriorment referenciades.

Diferent és el tractament que es dona als subjectes de la campanya informativa en la proposició de llei de consultes no referendàries actualment en tràmit al Parlament de Catalunya. En aquest sentit l’article 10.3 estableix el següent: *“En el moment de la convocatòria s’ha d’obrir un termini, no superior a 30 dies, en què les organitzacions*

*socials o professionals interessades han de manifestar la voluntat de formar part del procés de consulta*”. La proposició de llei defineix el perfil d’aquestes organitzacions socials i concreta alguna de les seves funcions com la de formar part de la Comissió de Seguiment de la consulta (art. 10.2). Sens perjudici que la redacció definitiva de la llei determini amb més precisió la participació d’aquestes organitzacions socials en la campanya informativa i també la d’altres subjectes polítics com els partits (especialment en la utilització d’espais gratuïts en els mitjans públics de comunicació), cal valorar positivament que l’ordenament català es plantegi el tractament jurídic de la campanya informativa d’una consulta no referendària amb un reconeixement explícit al fet que en aquest tipus de processos democràtics els partits no poden ser l’únic subjecte polític sinó que, precisament per les característiques especials de les consultes i dels referèndums, altres entitats i plataformes cíviques hi han de tenir també un protagonisme rellevant.

## **7. La implementació dels resultats de la consulta legal: conseqüències jurídiques de la victòria del “sí” i del “no”**

Les conseqüències jurídiques que es puguin derivar del resultat de la consulta depenen d’entrada, òbviament, de la qüestió que hagi estat sotmesa a consulta. En la mesura que, com s’ha exposat en l’apartat 4.1, la pregunta que es formuli a la consulta admet teòricament diverses possibilitats, les conseqüències que puguin tenir els seus resultats es tracten a continuació en funció d’aquestes opcions, que bàsicament són tres: pregunta directa sobre la independència; pregunta en termes d’iniciar el procés legal per permetre la independència i pregunta múltiple, amb diverses alternatives. Igualment, en la mesura que s’ha al·ludit també a la possibilitat de formular una pregunta que versis sobre la “creació d’un estat propi”, es tractaran aquí també les conseqüències que es derivarien d’una pregunta formulada en aquests termes.

## **7.1 Les conseqüències d'una consulta amb una pregunta sobre la independència de Catalunya**

### 7.1.1 Hipòtesi de victòria del "sí"

En cas de victòria de l'opció "sí" a una pregunta directa sobre la independència de Catalunya, la primera qüestió que es planteja quant a les seves conseqüències és l'obligatorietat o vinculació del resultat, atès que la consulta, tant si es produeix per la via de l'art. 92 CE o assimilades (convocatòria directa per part de l'Estat, convocatòria per la Generalitat per delegació o transferència de l'Estat o per via de la Llei catalana de referèndum), com si es produeix per la via d'una llei catalana de consultes no referendàries, té caràcter consultiu.

Aquest caràcter consultiu està expressament reconegut a les lleis que regulen les diverses modalitats de consulta per via de referèndum (art. 92 CE; art. 12 Llei catalana 4/2010) o per via no referendària (molt probablement, en la futura llei catalana<sup>42</sup>), que es poden utilitzar en principi per celebrar la consulta a Catalunya. A partir d'aquesta naturalesa consultiva, i segons la interpretació doctrinal "clàssica", els poders públics no estarien obligats, en puritat, a actuar o a orientar les seves decisions en la matèria concernida per la consulta segons el seu resultat. Qüestió diferent, s'apunta també des d'aquesta interpretació clàssica, és que políticament resulti molt difícil apartar-se del resultat expressat en la consulta popular. Però el preu d'aquest apartament es mesuraria en termes polítics i no pas jurídics: això és, es podrien generar responsabilitats polítiques (bàsicament electorals o en termes de dimissió) per actuar

---

<sup>42</sup> La llei de consultes no referendàries s'està tramitant al Parlament de Catalunya, i per tant no es pot afirmar definitivament la naturalesa que s'atorgarà finalment a aquestes consultes, però previsiblement se'ls reconeixerà també un caràcter consultiu.

en sentit no conforme al resultat de la consulta, però aquestes actuacions o decisions contràries no podrien ser invalidades per un tribunal per aquest motiu (a diferència del que succeiria en el cas dels referèndums vinculants, com són per exemple els de reforma constitucional o estatutària).

Aquesta interpretació, no obstant, és qüestionable. Sense necessitat d'analitzar *in extenso* els arguments que es poden adduir per posar-la en dubte i fins i tot contradir-la, s'ha de remarcar que, en cas de consulta popular sobre una decisió determinada, el principi democràtic en què es basa el funcionament de l'Estat i legitima les seves institucions i les decisions que prenen, condueix necessàriament a reconèixer que la voluntat popular expressada directament sobre una determinada qüestió ha de prevaldre sobre el criteri que puguin tenir els òrgans representatius i ha d'orientar la seva actuació en aquesta qüestió. En efecte, quan es produeix l'expressió directa de la voluntat popular en un sistema de govern representatiu, la primera té preferència sobre la que autònomament puguin formar els òrgans de govern, perquè aquests reben la seva legitimitat precisament de la representació de la població. La decisió popular directa ha de prevaldre sobre la de les institucions polítiques, perquè la primera és més propera a la font de la sobirania que la segona. L'altra opció (que prevalgui la decisió dels representants sobre l'expressada directament pels representats) resulta inacceptable des del punt de vista del principi democràtic, fins i tot en el marc d'un sistema de democràcia representativa. Precisament el caràcter excepcional que té en aquest sistema el pronunciament popular directe reforça la primacia que se li ha de reconèixer respecte de l'actuació, ordinària, de les institucions representatives.

Aquesta és una de les idees bàsiques que jau en el Dictamen del Tribunal Suprem de Canada de 1998, quan sosté que una majoria clara a favor de la secessió del Quebec, malgrat que la Constitució no ho preveu ni reconeix el dret de secessió, obligaria a la Federació i a les altres províncies a tenir en compte aquesta voluntat i a negociar amb

el Quebec, perquè aquesta opció gaudiria d'una legitimitat democràtica que la Federació hauria de reconèixer i de respectar.

Es pot sostenir, per tant, que, malgrat el caràcter formalment consultiu de la consulta, una victòria del "sí" a la pregunta directa sobre la independència de Catalunya o la constitució d'un Estat propi generaria deures o conseqüències jurídiques en relació als poders públics i els obligaria a actuar en correspondència.

S'ha de distingir a partir d'aquí, entre les conseqüències per a la Generalitat i per a l'Estat. La Generalitat, d'una banda (Parlament i Govern), estaria obligada a plantejar a l'Estat el projecte de secessió. El resultat favorable a la independència no produiria automàticament aquest efecte, sinó que suposaria l'inici d'un procés que hauria de conduir cap aquest resultat.

En aquest sentit, la Generalitat disposaria de dues grans opcions per plantejar la qüestió a l'Estat: presentar una iniciativa de reforma constitucional, per la via de l'art. 168 CE, fent ús de la capacitat que li reconeix la mateixa Constitució (art. 166 CE en relació a l'art. 87.2 CE); o bé plantejar una negociació directa amb l'Estat, al marge, almenys en aquesta fase, del procediment de reforma constitucional, en considerar que s'està de fet davant d'un moment constituent nou. En el primer cas, la demanda d'independència es canalitzaria a través del procediment legal previst, en termes d'una revisió constitucional, que seguiria els tràmits previstos a l'art. 168 CE (i, en correspondència, als art. 146 i 147 del Reglament del Congrés dels Diputats i art. 158 i 159 del Reglament del Senat). Aquesta és, sens dubte, la virtut principal d'aquesta via: el respecte escrupolós a la legalitat vigent. La contrapartida d'aquest avantatge és que en aquest procediment l'Estat gaudeix d'una capacitat de decisió al llarg del procés que pot conduir, ja en un primer moment, a la negativa a tractar la iniciativa de la Generalitat (debat en el Ple del Congrés dels Diputats i en el Senat per aprovar el principi de reforma, per 2/3 parts dels membres de les Cambres) i, després, en cas de prosperar la iniciativa en aquest primer moment, a decidir el contingut final de la



proposta (aprovació parlamentària de la revisió constitucional, per 2/3 parts de les noves cambres elegides) i, finalment, a ratificar-la perquè entri en vigor (referèndum a tot l'Estat). En aquests tres moments, l'Estat, a través de diverses instàncies, pot negar-se a tramitar la demanda formulada per la Generalitat, pot configurar unilateralment el contingut de la reforma i pot negar-se a ratificar el resultat de la reforma constitucional aprovada en seu parlamentària. Davant d'aquesta possible situació de bloqueig estatal, es podria actuar en els mateixos termes que en cas de negativa de l'Estat a la negociació, que s'examina després.

Com a segona possibilitat, la demanda per fer efectiu el resultat de la consulta es plantejaria a l'Estat al marge dels procediments legals previstos en l'actualitat. Aquesta opció podria venir motivada pel fet de creure que la via de la revisió constitucional no és adequada per aquesta demanda i que, en realitat, s'està davant d'un procés constituent nou, que no pot quedar constret per les previsions constitucionals actuals, que no estan pensades per aquesta situació. Aquesta via a-legal presenta precisament l'inconvenient de situar-se al marge de la legalitat, que pot incidir en el grau d'acceptació i de legitimitat amb què es percep el procés, tant a l'interior com en l'escena internacional. S'ha de dir però que un procediment *extra legem* no implica necessàriament que sigui *contra legem*. En aquest cas, la negociació entre l'Estat i la Generalitat podria vehicular-se a través d'un procés de nou format, no previst avui a l'ordenament espanyol, en correspondència al fet que no està prevista tampoc la possibilitat de secessió, sense perjudici que el seu resultat final fos sotmès als requeriments que exigeix la legalitat, interna i/o internacional<sup>43</sup>. En aquest cas, l'Estat disposa també d'una capacitat de bloqueig, que no cal que s'expressi a través d'actes específics o en moments processals concrets, i que, a més, es podria basar en el fet de que la demanda formulada per la Generalitat no segueix els tràmits legals pertinents.

---

<sup>43</sup> Una revisió constitucional (on el problema podria raure en el referèndum final, obligatori i vinculant, que s'hauria de celebrar en tot l'àmbit de l'Estat) i el reconeixement internacional per al naixement del nou estat.

En els dos casos, la Generalitat hauria d'iniciar el procés i plantejar, per una via o l'altra, la demanda de negociacions a l'Estat per arribar a la independència, que en cas de fracàs podria obrir vies unilaterals com la DUI.

Des del punt de vista de l'Estat, i una vegada plantejat el projecte per la Generalitat, l'Estat estaria obligat a obrir el procés corresponent a la via iniciada per Catalunya: la revisió constitucional o bé la negociació directa amb la Generalitat. En el primer cas, aquesta obertura és automàtica, i el Congrés dels Diputats hauria de tractar la qüestió en una sessió plenària i decidir si aprova (per 2/3) el principi de revisió. Si l'aprova, el trasllada al Senat, que ha de fer el mateix, i si també resulta aprovat, es dissolen les Corts, se celebren noves eleccions i les noves cambres debaten i aproven (per 2/3) la revisió constitucional, que s'ha de sotmetre finalment a referèndum a tot l'Estat. L'inici del procés és automàtic, però l'Estat el pot aturar ja en la seva fase inicial, per la via de no aprovar en el plenari de les cambres el principi de revisió. Si això succeeix, o bé si es produeix un bloqueig o una negativa estatal a continuar-lo i arribar a una solució satisfactòria d'acord amb el resultat de la consulta, s'estaria davant l'escenari de negativa estatal, que es tracta a continuació.

En el segon cas, això és, la demanda de negociacions directes de la Generalitat a l'Estat per implementar el resultat de la consulta, i pel cas que, com és probable, no estigui preestablert abans el procés que haurien de seguir, hauria de ser objecte a la seva vegada d'una negociació entre les dues parts, per determinar el moment en què s'han d'iniciar, el seu calendari, el seu format i procediment i l'agenda dels temes a tractar. Aquesta negociació per estructurar el procés de negociació per aplicar el resultat de la consulta pot ser més o menys difícil en funció del grau d'acord de l'Estat en la celebració de la consulta, però és imprescindible per donar forma al procés.

En cas que l'Estat no accepti iniciar aquest procés negociador, per negar valor vinculant a la consulta, per no reconèixer el seu resultat, per considerar que ha de

seguir un procediment legal diferent o per qüestions directament de fons, el problema que es planteja és de naturalesa essencialment política, i no jurídica, i s'hauria de resoldre per tant a través de mitjans polítics, i no jurídics, encara que no s'ha de descartar la possibilitat d'acudir a instàncies jurisdiccionals, si escau, de caràcter internacional. Entre els mitjans polítics pot tenir un pes important el recurs a la mediació internacional, de tal manera que alguns estats i/o alguns organismes internacionals o supranacionals siguin cridats a actuar prop de l'Estat (i de la Generalitat) per facilitar tant l'obertura del procés de negociació com el seu desenvolupament, davant les dificultats que es puguin produir, sense excloure com a darrera solució vies unilaterals com la DUI.

Aquesta mateixa solució, en termes generals, és la que es podria aplicar en cas de bloqueig o negativa de l'Estat a avançar en el procés de revisió constitucional i arribar a una solució satisfactòria d'acord amb el resultat de la consulta, si s'ha seguit aquesta via. No resultaria acceptable que el resultat de la consulta es considerés acomplert amb el mer inici del procediment de revisió constitucional, que pot quedar interromput quasi d'entrada amb el rebuig del Congrés dels Diputats o del Senat, en el debat inicial. Tant en aquest supòsit com en els altres dins d'aquest procediment en els quals l'Estat pot negar-se a arribar a una solució satisfactòria d'acord amb el resultat de la consulta, pactada amb la Generalitat, s'estaria de fet davant d'una negativa estatal a negociar, que generaria un problema polític equivalent al que es produeix també en l'altra via possible, i al qual s'hauria d'aplicar el mateix tipus de solucions, inclosa en última instància la DUI.

Juntament amb l'inici del procés negociador amb l'Estat, per una via o l'altra, i a banda de les gestions específiques que s'haguessin de realitzar per aconseguir una mediació internacional que, si fos necessari, el facilités, la victòria del "sí" hauria de comportar una sèrie d'actuacions de la Generalitat en l'àmbit internacional, destinades a aconseguir el reconeixement del resultat de la consulta, l'acceptació i la presència en la comunitat internacional i el suport al procés de negociació amb l'Estat, que amb tota

probabilitat, i fins i tot en el cas que s'obrís amb un bon clima, presentaria problemes que possiblement només es podrien desencallar amb una intervenció de tercers. Les accions de la Generalitat en aquest sentit i les possibles actuacions dels actors internacionals seran tractades en els informes relatius a les relacions amb la comunitat internacional (informe n. 3) i a la internacionalització del procés (informe n. 19).

D'altra banda, caldria també una actuació de la Generalitat respecte de les institucions de la Unió Europea, per determinar quina és la posició de la Unió davant la independència de Catalunya i per facilitar l'admissió com a nou soci comunitari o, en el seu cas, determinar l'estatus de Catalunya respecte de la Unió. Atès que la posició de la Unió es forma a partir del diàleg entre les seves institucions, caldria emprendre accions específiques i probablement diferenciades respecte del Parlament, de la Comissió i del Consell (estats membres i Presidència). I això abans fins i tot de la celebració de la consulta, amb la finalitat que aquesta es pugui celebrar coneixent la posició de la Unió. Aquestes qüestions seran tractades en l'informe relatiu a les relacions amb la Unió Europea (informe n. 2).

#### 7.1.2 Hipòtesi de victòria del "no"

En cas de victòria de l'opció "no" a una pregunta directa sobre la independència de Catalunya, la conseqüència directa i immediata és la de descartar aquesta alternativa i, per tant, el rebuig que es plantegi cap iniciativa en aquest sentit per part de la Generalitat.

Aquest resultat, però, no es pot interpretar com una opció a favor del manteniment de l'*statu quo*, encara que aquest és l'efecte immediat que es produeix, i, naturalment, tampoc es pot entendre en el sentit que queden excloses per al futur modificacions o reformes del model actual, que no pot quedar petrificat.

Aquest resultat de la consulta no pot impedir, doncs, el plantejament de nous projectes de reforma, llevat del que ha estat rebutjat en la pròpia consulta. Però fins i tot aquesta opció rebutjada no pot quedar proscribida a perpetuïtat, sinó exclosa només durant un temps raonable. En efecte, no es pot impedir que en el futur es pugui tornar a plantejar la mateixa qüestió, però no seria raonable fer-ho fins que hagi passat un cert temps. La única referència disponible en el panorama comparat recent és la del Quebec, on el segon referèndum va tenir lloc 15 anys després del primer.

Per valorar aquest “temps raonable” s’han de tenir en compte al menys dos factors: el resultat de la consulta (de tal manera que com més ajustat hagi estat el resultat, més possibilitats té de repetir-se la consulta en un futur relativament proper) i les majories o quòrums que, en el seu cas, s’hagin exigit (de manera que si s’ha produït una victòria del “sí”, insuficient però segons les regles de majoria i/o quòrum establertes, més possibilitats i legitimitat té la seva repetició en un futur proper).

Res impedeix, en canvi, que es plantegin, per via de consulta o a través d’altres procediments, altres projectes de reforma, amb un contingut diferent del que hagi estat rebutjat en la consulta. El sentit d’aquests altres projectes de reforma, així com les vies per plantejar-los, és naturalment una qüestió política, que s’hauria de valorar pels partits i per les institucions a partir del context existent i les diverses demandes en presència. Seria aconsellable que les forces polítiques partidàries de la independència disposessin d’aquestes propostes alternatives per al cas que fracassés la proposta principal sotmesa a consulta, per evitar en la mesura del possible el desconcert que es podria produir després de la consulta amb aquest resultat. Naturalment, això no implica haver de fer públiques amb antelació aquestes propostes alternatives o l’estratègia per a la gestió d’un eventual resultat advers.

Finalment, cal dir que, en cas d’una victòria del “no” en la consulta, probablement es plantejarien conseqüències de caràcter polític, tant per al Govern com per a les forces impulsores de l’opció que hagi estat perdedora, la magnitud i el sentit de les quals

dependrien en gran part dels resultats concrets de la consulta. Es fàcil d'imaginar que aquestes conseqüències polítiques es plantejarien tant per part de les forces polítiques que haguessin obtingut la victòria a la consulta com també, internament i a instància pròpia, per part de les forces que haguessin perdut.

## **7.2 Les conseqüències d'una consulta amb una pregunta sobre la independència de Catalunya amb clàusula de salvaguarda**

### **7.2.1 Hipòtesi de victòria del "sí"**

En cas d'un resultat de la consulta favorable a una pregunta sobre la independència de Catalunya formulada amb clàusules de salvaguarda de la legalitat, o en termes d'iniciar el procés legal per assolir un Estat independent, la conseqüència immediata seria l'obligació del Parlament de Catalunya de presentar una iniciativa de revisió constitucional per constituir un Estat independent.

A partir d'aquí, és d'aplicació el que ja s'ha dit en l'apartat anterior, respecte d'un resultat favorable a una pregunta de caràcter directe sobre la independència, per al cas que se segueixi la primera de les vies indicades (la revisió constitucional). L'única diferència consisteix que aquí algú podria considerar que el resultat de la consulta queda acomplert amb la simple presentació de la iniciativa per revisar la Constitució i el consegüent inici formal del procés, encara que aquest quedés barrat immediatament després, amb el rebuig del Congrés i/o del Senat per aprovar el principi de revisió.

Aquesta interpretació formalista, però, no pot sostenir-se seriosament. En efecte, no deixaria de constituir un frau, i ser vist així a l'interior i a l'escena internacional, que un pronunciament majoritari de la població de Catalunya a favor de la independència en una consulta que a més ha estat molt difícil de realitzar, es ventili amb una simple

negativa d'entrada per part de l'Estat, que tanqui definitivament la qüestió. És evident que, per sobre de la concreta formulació de la pregunta, la consulta es planteja essencialment sobre la independència de Catalunya. Aquesta és la qüestió substantiva que es debat, que prima clarament sobre els aspectes procedimentals. Fins i tot en el cas hipotètic d'una pregunta complexa i confusa, és molt probable que les opcions pel "sí" i pel "no" s'acabessin identificant amb posicions favorables o contràries a la independència, de tal manera que al final el vot, en realitat, es donaria entre dues alternatives simples i clares. En el cas d'una pregunta en termes d'inici del procés, que no és ni complexa ni confusa, aquesta identificació és més que probable i l'expressió de la voluntat popular que derivés de la consulta tindria també un sentit molt clar, centrat en el fet substantiu de la independència. La pressió d'aquest resultat es faria sentir, sens dubte, en tot el procediment, que no es podria ventilar amb una simple negativa de l'Estat a la iniciativa de la reforma. Si aquest fos el cas, la situació s'hauria de tractar com en l'escenari del rebuig a obrir la negociació, i s'hi haurien d'aplicar els remeis adients, de caràcter essencialment polític i amb un fort component internacional.

Això mateix es pot sostenir si el bloqueig apareix en fases posteriors del procediment de revisió. Que s'iniciï el procediment no suposa necessàriament que aquest acabi en un resultat que satisfaci l'Estat i la Generalitat, congruent amb la voluntat expressada en la consulta. Si resulta impossible arribar a un acord satisfactori dins del procediment de revisió constitucional, aquest intent es consideraria fracassat i es podria obrir, en el seu cas, una negociació directa, entenent que s'està davant d'un moment constituent nou. És en realitat la mateixa situació que es donaria en l'altre supòsit que s'ha examinat en l'apartat anterior, amb les mateixes dificultats i problemes, però havent realitzat un intent previ d'implementar el resultat de la consulta per via de reforma constitucional.

Per aquest motiu, i també per fer front a les dificultats i bloquejos que previsiblement farien aparició en el procés de revisió constitucional, caldria que la Generalitat iniciés

també les actuacions de caràcter internacional i davant de la Unió Europea i els seus estats membres que s'han indicat en l'apartat anterior.

Amb aquestes consideracions, s'ha de concloure que no existeixen diferències essencials entre les conseqüències que es deriven del "sí" en una consulta amb una pregunta directa sobre la independència i en una altra pregunta formulada amb clàusules de salvaguarda de la legalitat o en termes d'inici del procés per assolir aquest mateix objectiu.

### 7.2.2 Hipòtesi de victòria del "no"

En cas d'una victòria del "no" en una consulta amb una pregunta formulada en termes d'inici del procés que condueixi a la independència, la conseqüència immediata i directa és que la Generalitat no podria presentar la iniciativa de reforma constitucional al Congrés dels Diputats.

En aquest cas ens remetem a les consideracions que s'han fet en la hipòtesi del "no" respecte d'una pregunta directa sobre la independència, atès que no hi ha diferències entre els dos supòsits.

### 7.3 Les conseqüències d'una consulta amb pregunta múltiple

En la hipòtesi d'una consulta amb pregunta múltiple la primera qüestió que sorgeix, en un cas com el present, és la de determinar quina és l'opció que resulta guanyadora, si cap d'elles obté la majoria absoluta dels vots emesos. Això es així perquè, en el nostre cas, i tal com s'ha explicat en l'apartat anterior, les opcions que es presentarien no són simètriques i homogènies, de tal manera que la combinació dels resultats a favor de cada una d'elles pot no reflectir una voluntat popular clara en torn de les decisions bàsiques sobre la configuració del model polític que es propugna per al futur.



En efecte, si les quatre opcions a consultar fossin: (i) manteniment de l'*statu quo*, (ii) Estat federat, (iii) Estat confederat i (iv) independència, apareixen al menys dos tipus de problemes. En primer lloc, hi ha alternatives que admeten concrecions diverses (especialment, Estat federat i Estat confederat). Fins i tot l'opció pel manteniment de l'*statu quo* no es podria entendre com una impossibilitat de procedir a certes reformes o canvis en l'Estat autonòmic actual. Això fa que la victòria d'alguna d'aquestes opcions tingui després una concreció molt difícil en propostes posteriors. Per evitar aquest problema, cada una d'aquestes grans opcions hauria d'anar acompanyada d'un programa mínim que concretés al menys les línies mestres de les reformes a emprendre, la qual cosa fa la consulta enormement complexa, com ja s'ha dit.

I en segon lloc, certes combinacions de vots a favor de les diverses opcions poden fer inviable políticament el resultat de la consulta. Pensem, per exemple, en una hipòtesi en la que guanya en nombre de vots l'opció *statu quo*, però la suma de les altres tres és superior. Aquest resultat (i qualsevol altre en el que la suma de vots de les opcions no guanyadores sigui superior a la de la guanyadora final) té una gestió impossible i faria completament inútil, i fins i tot pertorbadora, la consulta. Altres combinacions de resultats poden també dificultar enormement una expressió clara de la voluntat popular, fent fracassar l'objectiu essencial de la consulta, que és permetre que el poble de Catalunya decideixi sobre el seu futur polític. Aquestes dificultats només es podrien obviar si una de les opcions assolís una majoria absoluta dels vots emesos. Que es produeixi aquest fet, però, és impossible de predir, d'una banda, i, d'altra, no és convenient exigir jurídicament que es produeixi aquesta majoria per considerar que una opció ha estat guanyadora, com s'ha dit en l'apartat 4.4.

En qualsevol cas, la victòria d'alguna de les opcions que no fos la independència o el manteniment de l'*statu quo* (això és, les opcions a favor de l'Estat federat o de l'Estat confederat) suposaria expressar el suport popular a l'inici d'un procés de reformes (probablement de caràcter constitucional, segons l'abast de les propostes inicials en

què es concretés cada una), el resultat del qual es determinaria precisament a través d'aquest procés, bàsicament a través de la negociació entre els diversos partits polítics en el doble àmbit estatal i català, i que probablement hauria de ser sotmès a referèndum amb posterioritat (si la reforma suposés una modificació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i/o de la Constitució). Si el resultat de la consulta fos a favor de la independència (amb les dificultats per considerar quan es produeix una "victòria" d'una opció, que es un problema comú a totes les alternatives, com ja s'ha dit), les conseqüències serien les que s'han examinat, en la hipòtesi d'una pregunta sobre només dues opcions.

La manera d'evitar, almenys relativament, els problemes que presenta la consulta amb pregunta múltiple mantenint però la possibilitat de diverses opcions, és utilitzant un sistema com el del vot alternatiu que permeti l'agregació de les preferències dels votants en els termes examinats a l'apartat 4.1.3. En aquest supòsit, si triomfava el "sí" a la independència estaríem en l'escenari que s'examina en l'apartat precedent. Si triomfava qualsevol altra opció, estaríem davant de l'escenari que s'ha indicat per al cas de la pregunta múltiple, caracteritzat per la dificultat d'interpretar i aplicar, en el seu cas, el resultat produït. A més, aquestes opcions afecten la voluntat política no tan sols dels catalans, sinó també dels tots els ciutadans espanyols als quals no s'hauria consultat encara sobre el seu acord o no amb aquella opció guanyadora.

#### **7.4 Les conseqüències d'una consulta amb una pregunta per un "Estat propi"**

El que s'ha dit fins ara resulta aplicable a l'opció de la constitució de Catalunya en un Estat independent. Cal considerar ara la hipòtesi que la consulta contingui una pregunta, també directa, sobre la constitució de Catalunya en "Estat propi". Entre les dues opcions hi ha matisos importants, que poden incidir en les conseqüències que es derivin d'una hipotètica victòria del "sí" a una o altra d'aquestes alternatives.

En efecte, si la pregunta fos directament sobre la “independència”, l’expressió de la voluntat popular en cas de victòria d’aquesta opció seria clara i no oferiria cap dubte, en el sentit de demanar un Estat independent. Si la pregunta es formulés en termes de “constitució d’un Estat propi”, la victòria del “sí” implicaria la demanda d’un canvi profund en l’*statu quo* actual de Catalunya (comunitat autònoma dins de l’Estat autonòmic actual, dissenyat per la CE 78 i l’EAC 06), però deixaria la porta oberta a alternatives diferents: Estat independent, Estat confederat amb Espanya, i fins i tot Estat federat dins d’una federació espanyola. S’han de fer aquí dues observacions: d’una banda, i en tot cas, el pronunciament majoritari a favor d’un “Estat propi” implicaria una demanda de canvi profund respecte del model actual i l’exigència d’inici d’un procés de negociació amb l’Estat, per desembocar en algun dels tres escenaris esmentats. No tindria sentit ni seria acceptable un simple canvi nominal (per exemple, de “comunitat autònoma” a “Estat”; o la denominació formal de l’estructura territorial constitucional actual com “Estat federal”), que seria percebut, amb raó, com un frau. Caldrien, per tant, reformes profundes respecte del model actual, que augmentessin de manera significativa, en qualitat i en quantitat, l’autogovern de Catalunya i les seves estructures d’Estat. En aquest procés de negociació serien aplicables les mateixes consideracions que s’han fet més amunt sobre l’opció de l’Estat independent, encara que en aquest cas la dimensió internacional podria quedar reduïda de manera significativa o fins i tot desaparèixer.

D’altra banda, i malgrat que els tres escenaris indicats (Estat independent, Estat confederat i Estat federat) podrien considerar-se possibles i congruents amb un resultat de la consulta favorable a la creació d’un “Estat propi”, s’ha de posar en relleu que, en la cultura política espanyola i catalana, el terme “Estat propi” s’entén més en termes d’“Estat independent” que d’“Estat federat” o fins i tot que d’“Estat confederat”, de tal manera que si finalment la solució fos alguna d’aquestes dues darreres, almenys un sector dels votants del “sí” a l’Estat propi es podrien sentir defraudats o no reconeguts finalment en l’opció per la qual van votar. Per implementar qualsevol d’aquestes dues solucions, no obstant, es requeriria un

referèndum de revisió constitucional (atès que l'aplicació d'aquests models suposa una modificació constitucional profunda, molt probablement per la via de la revisió de l'art. 168 CE) com a punt final del procés, i en aquest referèndum tots els votants podrien tornar a expressar la seva posició.

## **7.5 Conclusions**

Les conseqüències de la consulta depenen d'entrada de la pregunta que es presenti als electors.

La victòria del “sí” en una consulta amb una pregunta directa sobre la independència de Catalunya, malgrat que els referèndums i les consultes són jurídicament “consultius”, genera no solament conseqüències polítiques innegables, sinó també deures o conseqüències jurídiques en relació als poders públics implicats. Pel que fa a la Generalitat, estaria obligada a plantejar a l'Estat el projecte de secessió. Ho podria fer presentant una iniciativa de reforma constitucional o bé plantejant una negociació directa amb l'Estat al marge del procediment de reforma constitucional. La primera alternativa té l'avantatge polític i jurídic propi del respecte escrupolós a la legalitat vigent; té l'inconvenient que l'Estat pot bloquejar el procés, fet que obligaria a acudir a solucions polítiques, inclosa la mediació internacional, i donaria pas a la possibilitat d'emprar vies alternatives, com la DUI. Si la Generalitat estima que la via de la reforma constitucional no és adequada i que en realitat s'està davant d'un procés constituent nou, podria instar la negociació amb l'Estat a través d'un procés de nou format. Tanmateix, es planteja també en aquest cas si la formalització del resultat d'aquest procés s'ha de fer o es pot fer per la via legal existent (reforma de la Constitució). En cas d'optar per formalitzar-lo mitjançant una reforma constitucional, el problema rau en el referèndum final, obligatori i vinculant, que s'hauria de celebrar en tot l'àmbit de l'Estat.

En tot cas, la Generalitat hauria de promoure també una sèrie d'actuacions en l'àmbit internacional i de la Unió Europea, destinades a aconseguir el suport al procés negociador amb l'Estat, inclosa la disposició a una possible mediació, l'acceptació i la presència en la comunitat internacional, i l'admissió de Catalunya com a nou soci de la Unió Europea o, en el seu cas, a determinar l'estatus de Catalunya fins la seva adhesió.

L'Estat espanyol, per la seva banda, en cas de victòria del "sí" hauria d'acceptar obrir el procés negociador. En cas de negativa, o de rebuig inicial o de bloqueig si s'utilitza la via de la reforma constitucional, el problema que es planteja és de naturalesa essencialment política i s'hauria de resoldre a través de mitjans polítics, inclosa la mediació internacional.

La victòria del "no" en aquest mateix tipus de consulta no es pot interpretar com una simple opció pel manteniment de l'*statu quo*, que no pot quedar petrificat. Aquest resultat no podria impedir el plantejament de nous projectes de reforma i, fins i tot, després d'un temps raonable, nous projectes de consulta sobre la creació d'un Estat independent.

En una consulta amb una pregunta formulada amb clàusules de salvaguarda de la legalitat o com un mandat dirigit al Parlament de Catalunya per iniciar el procés per constituir Catalunya com un Estat independent, la conseqüència immediata de la victòria del "sí" seria l'obligació del Parlament de presentar una iniciativa de revisió constitucional per assolir aquest objectiu. A partir d'aquí seria d'aplicació el que s'ha dit respecte de la pregunta directa, en l'escenari de la negociació segons la via legal existent. La diferència rau en el fet que algú pot considerar que el resultat de la consulta queda acomplert amb la simple presentació de la iniciativa per revisar la Constitució, que podria ser rebutjada d'inici pel Congrés i/o el Senat. Aquesta interpretació formalista no pot sostenir-se seriosament i seria percebuda com un frau, a l'interior i a l'escena internacional. En cas de negativa de l'Estat a iniciar el procés de negociació o de bloqueig posterior al llarg d'aquest procés, estaríem davant el mateix

escenari de bloqueig que s'ha tractat respecte de la pregunta directa i serien d'aplicació les mateixes solucions.

En tot cas, cal assenyalar que per sobre de la concreta formulació de la pregunta, la consulta es plantejaria essencialment sobre la independència de Catalunya, donant primacia clarament a la qüestió substantiva sobre la procedimental. Si resultés impossible arribar a un acord satisfactori dins del procediment de revisió constitucional, aquest intent es consideraria fracassat i es podria obrir, en el seu cas, una negociació directa, entenent que s'està davant d'un moment constituent nou. És en realitat la mateixa situació que es donaria en el cas de la pregunta directa, amb les mateixes dificultats i problemes, però havent realitzat un intent previ d'implementar el resultat de la consulta per via de reforma constitucional.

En una consulta amb respostes múltiples, els resultats, llevat que es produeixi una majoria absoluta a favor d'alguna de les opcions, poden ser de molt difícil interpretació i la seva implementació, en conseqüència, pot resultar molt problemàtica.

Si la pregunta es referís a la creació d'un "estat propi" i en aquesta locució es consideressin incloses fórmules federals o confederals, la implementació del "sí" exigiria una reforma de la Constitució, molt probablement per la via agreujada de reforma i, per tant, amb un nou referèndum en el qual els votants podrien tornar a votar.

## **8. Vies alternatives en cas de no poder-se fer la consulta legal**

### **8.1 Consultes mitjançant votació per vies alternatives**

L'Informe sobre la consulta, elaborat per l'Institut d'Estudis Autònoms el març del 2013, assenyala que una negativa de l'Estat a convocar una consulta, a autoritzar-la o a

permetre que es realitzi obriria a la Generalitat la possibilitat d'emprar, legítimament des d'una perspectiva política, vies alternatives de convocatòria de consultes, a través de consultes no oficials o eleccions plebiscitàries, que podrien ser implementades mitjançant declaracions unilaterals del Parlament.

Des de la Generalitat i amb el suport de la majoria d'ajuntaments de Catalunya es podria organitzar una consulta al marge de les disposicions legals de l'Estat i de les de la Generalitat (si aquestes darreres han estat suspeses pel Tribunal Constitucional a instàncies del govern central). Es tractaria d'aplicar la legalitat catalana malgrat la seva suspensió.

Una possible alternativa consistiria en què l'organització de la consulta correspongués exclusivament a entitats de la societat civil, malgrat comptar amb el suport indirecte de la Generalitat i dels ajuntaments.

Els inconvenients d'aquests escenaris són clars: confrontació frontal amb l'Estat si s'empra la primera de les vies esmentades, fàcil campanya de desprestigi des dels actors i institucions contraris a la consulta per la seva "inutilitat" (presentada com a il·legal i anticonstitucional), previsible escassa o insuficient participació, deslegitimació dels resultats –també en l'esfera internacional-, problemes logístics d'organització, etc.

Els inconvenients esmentats desaconsellen aquest escenari alternatiu.

## **8.2 Eleccions plebiscitàries**

Cal començar per precisar que el concepte d'eleccions plebiscitàries és de caràcter polític i no jurídic. Dit en altres paraules, la naturalesa plebiscitària d'unes eleccions no ve determinada per l'ordenament jurídic sinó per les circumstàncies polítiques i per la posició dels actors, especialment les institucions i els partits, que intervenen en el

desenvolupament dels comicis. En aquest sentit unes eleccions plebiscitàries serien aquelles que en termes polítics tindrien com a objectiu essencial conèixer l'opinió de l'electorat al voltant d'una determinada proposta política de gran transcendència general. En l'actual context polític de Catalunya unes eleccions podrien tenir caràcter plebiscitari si un cop convocades les eleccions pel President de la Generalitat els partits les afrontaven en els seus programes i en la campanya electoral amb l'objectiu polític fonamental d'obtenir de l'electorat un pronunciament clar sobre la independència de Catalunya.

En efecte, si es constata de manera incontrovertible la impossibilitat de fer el referèndum o la consulta sobre la independència de Catalunya per les vies legals anteriorment exposades com a conseqüència del reiterat capteniment contrari de les institucions de l'Estat, la via alternativa de les eleccions plebiscitàries es revela com la més adient per poder conèixer la posició dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu. A aquest propòsit es poden invocar arguments de legalitat, d'eficàcia i de respecte al principi democràtic.

Començant per les raons de legalitat, no hi cap mena de dubte que el President de la Generalitat, de conformitat amb l'article 75 de l'Estatut, té la facultat de convocar eleccions en el moment que ho estimi oportú sota la seva exclusiva responsabilitat i amb els únics requeriments d'una deliberació prèvia del Govern i de no fer-ho si hi ha en tràmit una moció de censura al Parlament i si no ha transcorregut un any des de la darrera dissolució anticipada de la cambra. Més enllà dels que s'acaben d'indicar, no hi ha, per tant, límits a la potestat de convocar eleccions per part del President de la Generalitat i aquest pot exercir-la lliurement en termes polítics, fins i tot amb la intenció que els comicis assoleixin un caràcter plebiscitari. En qualsevol cas, el decret de convocatòria hauria de ser idèntic al de les anteriors eleccions ordinàries, ja que en termes jurídics només hi han eleccions ordinàries, i en aquest sentit s'hauria de limitar substancialment a establir la dissolució del Parlament i la data dels comicis (entre 40 i 60 dies a partir de la convocatòria) i a fer constar la deliberació prèvia del Govern. Pel



seu caràcter legal aquesta via alternativa ofereix, en comparació amb la via de les consultes a-legals o no oficials, els avantatges de ser respectuosa amb la legalitat, com exigeix la Resolució 5/X del Parlament, i de garantir-ne la viabilitat pràctica, la participació de tots els ciutadans sense dificultats tècniques de cap tipus i la impossibilitat de la deslegitimació dels resultats.

La via alternativa de les eleccions plebiscitàries sembla també potencialment més eficaç que la via de la mediació internacional com a instrument per sortir de l'atzucac provocat per la negativa de l'Estat a fer possible la realització d'una consulta sobiranista a Catalunya. En canvi, la celebració d'unes eleccions plebiscitàries permetria amb immediatesa, simplicitat i rapidesa conèixer la voluntat del poble de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu.

Finalment, el respecte al principi democràtic aconsella igualment atorgar la prioritat a les eleccions plebiscitàries com a via alternativa davant la impossibilitat de fer un referèndum o una consulta. En aquest cas, la preferència per la via de les eleccions plebiscitàries es contraposa a la via del recurs directe i immediat a una Declaració Unilateral d'Independència (DUI) feta pel Parlament de Catalunya elegit el 25 de novembre de 2012. Respecte a això, cal observar d'entrada que l'Informe de l'IEA sobre la consulta en cap moment considera la DUI del Parlament com una via alternativa a les eleccions plebiscitàries. Ans el contrari, l'Informe esmentat estima que la DUI del Parlament ha de ser, si escau, l'instrument que, amb posterioritat a les eleccions plebiscitàries, formalitzi o implementi la voluntat popular derivada dels resultats electorals.

Tanmateix, en el debat polític i mediàtic s'ha situat en ocasions la DUI del Parlament com a possible primera alternativa davant la inviabilitat de convocar un referèndum o una consulta i, per tant, és pertinent tractar aquí aquesta qüestió. Doncs bé, no sembla que el Parlament actual, elegit, el 25 de novembre de 2012, tingui en principi, i sens perjudici del que s'apunta al final de l'apartat 8.3, la legitimitat democràtica per

adoptar una decisió de la transcendència d'una DUI, entesa com a primera via alternativa davant la impossibilitat de celebrar un referèndum o una consulta. La raó és clara: les eleccions del 25 de novembre de 2012 no van ser unes eleccions plebiscitàries en els termes definits anteriorment. En efecte, malgrat que un dels eixos principals de la campanya electoral fos el debat sobre el futur polític col·lectiu de Catalunya, l'objectiu polític fonamental dels comicis no va ser demanar als ciutadans un pronunciament clar sobre la independència de Catalunya. A més, les propostes de futur en l'anomenat eix nacional de la campanya expressaven una diversa pluralitat d'opcions entre els partits favorables d'alguna manera a l'exercici del dret a decidir de Catalunya i anaven des de l'independentisme inequívoc a la reivindicació de l'Estat propi amb un perfil conceptual menys precís passant per la reforma constitucional en sentit federal amb matisos diversos. En definitiva, encara que es pugui afirmar que al Parlament hi ha actualment una majoria clara a favor de l'exercici del dret a decidir de Catalunya (107 diputats, comptant CiU, ERC, PSC, ICV i la CUP) i una majoria absoluta sobiranista (74 diputats, comptant CiU, ERC i la CUP), els antecedents exposats de les eleccions del 25 de novembre no permeten sostenir que els electors van donar un mandat a la Cambra per fer una Declaració Unilateral d'Independència. És simptomàtic en aquest sentit que la Declaració 5/X del Parlament no prejutja el resultat final de l'exercici del dret a decidir, sinó que aquest serà el que *"determini l'expressió de la voluntat popular"* en un marc amb garantia de *"la pluralitat i el respecte de totes les opcions"*. Aquest marc seria el de la celebració d'unes eleccions plebiscitàries i per aquest motiu aquesta via alternativa és, per respecte al principi democràtic, el pas previ necessari per a la DUI del Parlament.

### **8.3 Declaracions unilaterals d'independència (DUI)**

Tal com s'acaba d'exposar, i a reserva del què després es dirà, una DUI del Parlament de Catalunya té, a criteri d'aquest Consell, un caràcter instrumental com a culminació de la via alternativa oberta mitjançant la celebració d'unes eleccions plebiscitàries el

resultat de les quals fos majoritàriament favorable a les forces polítiques partidàries de la independència de Catalunya. Establert aquest element i afirmada la legitimitat democràtica del Parlament de Catalunya per aprovar una DUI després d'unes eleccions plebiscitàries, celebrades com a alternativa a la impossibilitat de fer un referèndum o una consulta i en un marc de plena llibertat per a defensar qualsevol opció, pertoca analitzar l'encaix jurídic d'aquesta figura.

Abans, però, cal fer una breu referència a l'instrument parlamentari i al procediment per aprovar la DUI al Parlament de Catalunya. Els instruments podrien ser dos: la proposta de resolució presentada conjuntament per tots els grups parlamentaris favorables a la DUI (arts. 145 i 146 del Reglament); el projecte de llei presentat pel Govern o la proposició de llei presentada conjuntament per tots els grups parlamentaris favorables a la DUI (arts. 100 i següents del Reglament). El contingut de la DUI no ha de ser massa llarg en la seva part dispositiva ja que bàsicament s'ha de limitar a reflectir la voluntat de constituir Catalunya com a Estat independent, tenint en compte, a més, que la DUI haurà d'anar acompanyada el mateix dia o en els dies immediatament posteriors de diverses decisions parlamentàries relatives al marc jurídic de la transició (Constitució provisional, successió de normes, entre d'altres). L'avantatge de la proposta de resolució és la seva ràpida tramitació en una sola sessió plenària en la qual en poc més d'una hora podrien intervenir el Govern i tots els grups parlamentaris per fixar la seva posició sobre la DUI. L'inconvenient de la proposta de resolució és que dona com a resultat una resolució que no té en puritat efectes jurídics atès que s'aprova en exercici de la funció d'impuls parlamentari. Per aquest motiu, sembla aconsellable optar per tramitar la DUI com una iniciativa legislativa ja que això li atorgaria la rellevància formal i normativa (aprovació com a llei) que es revela necessària per un acte tan transcendent com una declaració d'independència. La tramitació com a projecte de llei permetria utilitzar el procediment més ràpid de la lectura única en el Ple (art. 126 del Reglament) però reservaria la iniciativa només al Govern i llavors els altres grups parlamentaris favorables a la DUI perdrien protagonisme en la presentació de la proposta. En canvi, la tramitació com a

proposició de llei faria possible una presentació conjunta de la DUI per part de tots els grups parlamentaris que hi són favorables. El procediment podria ser una mica més llarg ja que la lectura única molt previsiblement no seria factible, en exigir el Reglament la unanimitat dels grups parlamentaris, però es podria seguir la tramitació d'urgència (art. 96 del Reglament) i en una setmana o poc més es podria aprovar la DUI. Cal plantejar-se, finalment, la qüestió de la majoria necessària per aprovar la DUI. Si es tramita com a proposta de resolució es podria aprovar per majoria simple ja que el Reglament no preveu en aquest cas majories especials. Si es seguís el procediment legislatiu, es tractaria, per raons òbvies, d'un tipus de llei no específicament previst reglamentàriament i caldria que la Mesa determinés prèviament (art. 29.3.a del Reglament) el tipus de majoria que, atenent als criteris exposats anteriorment a propòsit del referèndum o la consulta, podria ser el de la majoria simple o el de la majoria absoluta.

Passant ja a la problemàtica de l'encaix jurídic, no calen gaires esforços per posar en relleu el fet que una DUI del Parlament no s'ajusta a les disposicions de l'ordenament constitucional espanyol. En diversos apartats d'aquest Informe ja s'ha manifestat que la CE, a partir fonamentalment dels articles 1 i 2, no reconeix altre subjecte sobirà que el poble espanyol i, per tant, una DUI amb vocació normativa implica l'existència del poble de Catalunya com a subjecte també sobirà i això situa la DUI completament fora del marc constitucional espanyol.

Pel que fa a l'empara o a la compatibilitat de la DUI o amb el dret internacional o amb el dret europeu també s'ha posat de manifest en aquest Informe que no es poden trobar ni en el dret internacional ni en el dret europeu expresses previsions que habilitin normativament l'aprovació d'una DUI pel Parlament de Catalunya. Tanmateix, la Cort Internacional de Justícia (Resolució Consultiva de 22 de juliol de 2010 a propòsit de la DUI del Parlament de Kosovo de 2008) va establir -especialment en els punts 79, 81 i 84 de l'esmentada Resolució- una doctrina de gran interès pel cas de Catalunya que podria ajudar al reconeixement internacional de la DUI del Parlament. En síntesi,

la Resolució de la Cort Internacional de Justícia conté una afirmació fonamental: les DUI no estan prohibides pel Dret Internacional si no comporten cap infracció greu del Dret Internacional general, en particular de les normes de caràcter imperatiu (*ius cogens*), com seria el cas, per exemple, de l'ús il·lícit de la força.

En definitiva, les DUI no són contràries al dret internacional si són el resultat d'un pronunciament democràtic portat a terme en un context pacífic, és a dir, sense intervenció de la força o la violència. Certament el context polític i institucional (intervenció de les Nacions Unides) que va permetre la DUI de Kosovo no són comparables a les de la Catalunya actual, però els principis derivats de la Resolució de la Cort Internacional de Justícia tenen una potencialitat que va més enllà del cas concret en el marc del qual van sorgir. Per aquest motiu poden ser un referent a tenir en compte i a invocar per Catalunya a la recerca del necessari reconeixement internacional posterior a la DUI.

Com a corol·lari o consideració final d'aquesta apartat dedicat a la DUI, pot ser oportú apuntar que, coherentment amb la configuració de la DUI entesa com a implementació d'unes eleccions plebiscitàries, els dos únics supòsits admissibles en termes de legitimitat democràtica d'una DUI no subsegüent a unes eleccions plebiscitàries serien, en primer lloc, que aquest tipus d'eleccions plebiscitàries no es poguessin celebrar. En efecte, si l'Estat fes ús dels instruments jurídics per impedir unes eleccions plebiscitàries, llavors el Parlament de Catalunya, elegit el 25 de novembre de 2012, es podria plantejar una DUI com a solució alternativa. Es difícil predir que aquest escenari es pugui produir (els arguments de l'Estat semblen febles, segons s'exposa en un altre apartat d'aquest mateix Informe) i quin pot ser el desenvolupament temporal i material dels procediments eventualment activats per l'Estat, però la DUI del Parlament no hauria de ser mai una reacció precipitada i hauria de contemplar un possible escenari de ratificació posterior per part dels ciutadans de Catalunya. En qualsevol cas els elements anteriorment exposats relatius al procediment i a l'encaix jurídic de la DUI són també aplicables en aquest supòsit. El segon supòsit el

constitueixen les hipotètiques actituds de bloqueig de l'Estat a l'hora d'implementar els resultats d'una consulta legal que s'han analitzat a l'epígraf 7 d'aquest informe.

#### **8.4 Mediació internacional o de la UE**

Arribats a una situació de bloqueig pràctic un cop esgotades les vies legals internes, hi hauria la possibilitat de promoure una mediació o, si escau, un arbitratge d'una institució o organització internacional –com les Nacions Unides- o de la UE. Les dues parts haurien d'admetre el procediment a partir de regles pactades i la legitimitat del resultat final del procés.

Aquest podria ser un camí de desbloqueig de la situació que podria incloure la celebració d'una consulta, ja sigui a l'inici del procés o al final per ratificar o no la solució proposada. Aquesta opció té l'avantatge de la internacionalització de la reivindicació política que està subjacent a la proposta de consulta. Tanmateix, a banda de la dificultat que l'Estat accepti una mediació o un arbitratge d'aquest tipus i de la complexitat de tot el procés, aquesta proposta té l'inconvenient fonamental de la seva previsible excessiva durada, atesa l'experiència en altres processos d'aquesta mena. En l'informe d'aquest Consell Assessor sobre les relacions de Catalunya amb la comunitat internacional s'analitzarà amb deteniment la qüestió de la mediació internacional que aquí queda tan sols apuntada.

## **9. Instruments jurídics que pot utilitzar l'Estat —o altres subjectes legitimats— per oposar-se a les activitats desenvolupades per la Generalitat per convocar una consulta o per implementar els seus resultats**

En relació amb quatre de les vies legals analitzades en aquest informe (referèndum de l'art. 92 CE, consulta referendària de la Llei del Parlament de Catalunya 4/2010, delegació o transferència de facultats de l'article 150.2 CE i reforma constitucional), l'oposició de l'Estat es pot manifestar, com ja s'ha assenyalat, negant-se a convocar —o a regular i convocar— en el cas dels referèndums de l'art. 92 CE; o impugnant la llei, com ja ha fet— i negant l'autorització, en el cas dels referèndums de la llei catalana 4/2010; denegant la petició de delegació o transferència (art. 150.2 CE) o no admetent a tràmit la petició de reforma constitucional o oposant-s'hi al llarg de la seva tramitació.

En conseqüència, en aquest darrer epígraf de l'informe ens limitarem a analitzar les possibles reaccions jurídiques de l'Estat en relació a les consultes populars no referendàries que es poguessin convocar a l'empara de la llei que ara es tramita al Parlament i en relació a les vies alternatives abans analitzades: eleccions plebiscitàries, consultes populars no previstes legalment (públiques i privades) i declaració unilateral d'independència subsegüent o anterior a les referides eleccions i consultes.

### **9.1 Instruments front a les consultes populars no referendàries**

A l'hora de precisar i valorar les possibles reaccions de l'Estat en relació a les consultes no referendàries cal distingir entre la norma que regularà les consultes populars no referendàries i les actuacions d'aplicació d'aquesta norma (és a dir, el decret o la resolució de regulació i convocatòria d'una consulta).

La futura llei podria ser objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat presentat pel President del Govern de l'Estat que podria fer ús de la facultat prevista a l'article 161.2 CE, la qual cosa conduiria a la suspensió automàtica de la llei, suspensió que hauria de ser confirmada o aixecada pel Tribunal Constitucional en el termini màxim de cinc mesos.

Cal tenir present que, tot i que el President del Govern espanyol no interposés recurs d'inconstitucionalitat, seria possible que ho fessin altres subjectes legitimats a l'efecte (50 diputats, 50 senadors o el Defensor del Poble). En aquest cas, però, no es donarien els efectes suspensius automàtics de la llei, ja que la facultat de l'article 161.2 CE només està atribuïda al Govern de l'Estat.

Pel que fa al règim d'impugnabilitat dels actes de desenvolupament i d'aplicació de la llei de consultes no referendàries, relacionades més concretament amb la regulació i convocatòria d'una consulta concreta, en principi, les jurisdiccions davant de les quals podrien iniciar-se accions són dues: la constitucional i la contenciosa-administrativa.

Partint de la premissa que la regulació i convocatòria de la consulta es faria a través de disposicions i actes sense rang o força de llei, dues són les vies que podria utilitzar l'Estat davant del Tribunal Constitucional, en funció de com interpretés l'objecte de la vulneració, ja que aquesta podria referir-se bé a determinats valors o principis constitucionals -com ara el que proclama que la sobirania nacional resideix en el poble espanyol- o bé als articles que estableixen el règim de distribució de competències.

En la primera de les hipòtesis, la via que podria utilitzar l'Estat seria la prevista en l'article 161.2 CE (desenvolupada pel Títol V de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional) que permet que el Govern de l'Estat impugni qualsevol decisió sense rang o força de llei (disposició reglamentària, acte, resolució...) que pugui adoptar qualsevol institució de la Generalitat de Catalunya (President, Govern, Parlament...)



que considerés que vulnera l'ordre constitucional per motius no competencials<sup>44</sup>. Aquesta via comporta la suspensió automàtica de l'actuació autonòmica, durant la tramitació del procés constitucional, que ha de ser aixecada o confirmada en el termini màxim de cinc mesos.

En la segona de les hipòtesis, el Govern de l'Estat podria interposar un conflicte positiu de competència (articles 62 a 67 LOTC), amb l'argument que només a ell li correspondria regular i convocar una consulta l'objecte de la qual fos conèixer la voluntat dels ciutadans sobre el nivell d'autogovern que desitgen. En aquest cas, l'Estat també podria sol·licitar la suspensió de la disposició o de l'acte autonòmic (art. 64.2 LOTC en relació amb l'art. 161.2 CE) durant la tramitació del procés constitucional, en els termes anteriorment apuntats.

La segona de les vies jurisdiccionals és la contenciosa-administrativa que s'aplicaria a les actuacions dutes a terme per òrgans de la Generalitat, subjectes al Dret administratiu i relacionades amb la regulació i convocatòria de la consulta.

Aquesta impugnació podria ser feta tant per l'Administració de l'Estat, com per qualsevol persona o entitat que al·legués ser titular d'un dret o interès legítim afectat per l'actuació de la Generalitat. De fet, donat l'objecte de les actuacions que podria impulsar la Generalitat (relacionades amb el futur polític col·lectiu dels ciutadans de Catalunya), es pot presumir que el ventall de possibles subjecte legitimats per accedir a la via contenciosa-administrativa seria força ample (associacions, partits polítics, persones a títol individual...).

La interposició del recurs contenciós-administratiu no suspendria necessàriament l'executivitat de l'acte impugnat, durant la tramitació del procés, però l'entitat o

---

<sup>44</sup> En algun supòsit el Tribunal Constitucional ha admès que, a través de la via de l'article 161.2 CE, poden articular-se denúncies d'invasió competencial (STC 184/1996, de 14 de novembre).

persona que hagués interposat el recurs podria sol·licitar la suspensió quan l'execució de l'acte o l'aplicació de la disposició pogués fer perdre al recurs la seva finalitat legítima.

El potencial abast de la utilització d'aquesta via contenciosa-administrativa dependrà, però, de com es configurin les actuacions vinculades a la celebració de la consulta, especialment des de la perspectiva del subjecte o institució competent per aprovar-les o impulsar-les. Així, a tall d'exemple, es pot presumir que si s'atorga un paper rellevant al President de la Generalitat, al Govern o a òrgans de l'administració autonòmica en la celebració de la consulta, la via contenciosa-administrativa tindrà, potencialment, un abast impugnatori notable, per la subjecció d'aquells subjectes i institucions al dret administratiu en les seves actuacions.

En canvi, si fos el Parlament la institució que dugués a terme les actuacions necessàries per aprovar i impulsar la consulta, la via contenciosa-administrativa perdria força en la mesura que el Parlament no actua sotmès al dret administratiu, en exercici de les funcions que li corresponen com a ens de representació popular.

Una de les principals diferències entre una i altra via d'impugnació -la constitucional i la contenciosa-administrativa- la trobem en el fet que la primera d'elles genera la suspensió automàtica de l'actuació autonòmica, mentre que en la segona de les vies no opera aquest automatisme, tot i que es tracta d'una mesura que també es pot adoptar. D'altra banda, no es pot afirmar amb tota seguretat quina de les dues vies resolndria amb més celeritat la qüestió plantejada, ja que si bé és cert que el Tribunal Constitucional pateix un retard crònic en la resolució dels processos constitucionals de caràcter competencial, no es pot oblidar que, quan ho ha considerat oportú, ha resultat amb extraordinària rapidesa determinades controvèrsies, com ara, precisament, la convocatòria d'una consulta popular al País Basc aprovada per la Llei del Parlament Basc 9/2008, de 27 de juny, i declarada inconstitucional i nul·la per la STC 103/2008, d'11 de setembre. En darrer lloc, cal apuntar que la via contenciosa-administrativa

suposaria l'obertura potencial de diferents instàncies processals (Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, Tribunal Suprem i Tribunal Constitucional), mentre que la via constitucional s'esgotaria en un sol estadi i, sobretot, cal tenir molt present que els legitimats per recórrer en la via contenciosa-administrativa són molt més nombrosos –i incerts- que els que ho poden fer per la via constitucional.

## **9.2 Instruments front a les eleccions plebiscitàries**

Pel que fa a les eleccions plebiscitàries és clar, en principi, que el decret de convocatòria no explicitaria el caràcter plebiscitari de les eleccions. Aquest fet es faria palès en els programes electorals d'alguns partits, coalicions o agrupacions electorals que manifestarien que el seu objectiu únic o, com a mínim, prioritari seria el d'assolir la independència de Catalunya mitjançant, per exemple, una DUI per part del Parlament resultant de les eleccions. Com a indicis d'aquest caràcter plebiscitari podrien adduir-se, si fos el cas, declaracions de membres del Govern o de representants de partits polítics o acords adoptats en seu parlamentària, entre d'altres.

Doncs bé, una hipotètica impugnació contra unes eleccions plebiscitàries només podria dirigir-se contra l'acte de convocatòria i no pel seu contingut –en principi innocu- sinó com a conseqüència dels programes electorals presentats per algunes de les candidatures o per declaracions i acords de membres del Govern o del Parlament. Les vies processals per impugnar la convocatòria serien bé la del recurs contenciós-administratiu bé la impugnació davant del Tribunal Constitucional prevista a l'art. 161.2 CE. Els tribunals haurien d'anul·lar la convocatòria d'eleccions no pel contingut explícit del Decret de convocatòria sinó com a conseqüència d'uns actes aliens a la convocatòria, posteriors o coetanis.

Els arguments que suposadament s'emprarien seria el suposat "fraud de llei" derivat del fet que una part dels partits que tenien una àmplia representació en el Parlament

dissolt enlloc d'oferir als electors alternatives de govern sobre totes les qüestions que afecten a la comunitat política es limitarien a una única qüestió sense pronunciar-se sobre la resta i això vulneraria el dret dels ciutadans a participar en els assumptes públics; el presumpte caràcter inconstitucional de *l'objecte plebiscitari* en la mesura que es podria entendre que pressuposava la sobirania del poble català per decidir (amb vulneració de l'art. 1.2 CE) o que atemptava potencialment contra la unitat d'Espanya (art. 2 CE). És clara la debilitat d'aquests arguments, sobretot si es té present que l'oferta electoral dels partits, coalicions i agrupacions electorals constitueix un dels punts culminants de la democràcia en el qual la llibertat ha de ser garantida per tots els poders públics (art.23.2 CE) amb més cura que en qualsevol altra moment de la vida democràtica d'un país.

Si l'Estat renunciés a impugnar les eleccions plebiscitàries davant dels tribunals, en hipòtesi extrema encara li quedaria la de l'art. 155 CE. Recordem que aquest precepte estableix que si una comunitat autònoma no compleix les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposaven, o actuava de forma que atemptés greument contra l'interès general d'Espanya, el Govern espanyol, previ requeriment desatès fet al President de la comunitat autònoma, amb l'aprovació per majoria absoluta del Senat, pot adoptar les mesures necessàries per tal d'obligar-la al compliment forçós de les dites obligacions o per tal de protegir l'interès general esmentat.

La manera en la que la Constitució preveu els supòsits que poden donar lloc a l'aplicació de l'art. 155 CE és tan indeterminada que resulta molt difícil precisar *a priori* quines actuacions concretes resten fora de la seva possible aplicació. O, dit d'una altra manera, la capacitat de l'Estat per incloure els més diversos supòsits és jurídicament molt difícil de limitar: no existeixen criteris jurídics que donin seguretat a l'hora d'enjudiciar si una determinada activitat, en aquest cas unes eleccions plebiscitàries, poden justificar l'aplicació d'aquest article, que pot tenir efectes devastadors sobre l'autonomia de la comunitat autònoma afectada.

No obstant això, sí que sembla que podria acceptar-se pacíficament que aquesta via coactiva constitueix un mecanisme de defensa constitucional del qual el Govern de l'Estat només en pot fer ús de manera absolutament excepcional en la mesura que afectaria el dret a l'autonomia política d'una comunitat, reconegut constitucionalment (art. 2 CE). Per tant, només podria ser utilitzada com a darrer recurs, en cas que no tinguessin èxit altres vies menys costoses com ara el procediment de l'article 161.2 CE o el recurs contenciós-administratiu.

La Constitució tampoc no estableix quines són les mesures que pot adoptar el Govern de l'Estat d'acord amb l'article 155 CE, per la qual cosa torna a obrir-se el terreny interpretatiu. Doctrinalment es considera que les mesures s'haurien d'ajustar, en tot cas, als principis de necessitat, proporcionalitat, adequació al cas concret i lesió menor dels drets autonòmics, ja que s'estaria afectant el règim d'autogovern polític d'una comunitat territorial emparat per la Constitució i aprovat per llei orgànica de les Corts Generals. És per això que la doctrina majoritària sosté que l'article 155 CE no pot donar lloc a la "suspensió" de l'autonomia i menys a la dissolució de la comunitat autònoma, sinó que, en tot cas, podria operar a través de la substitució dels òrgans polítics de la comunitat autònoma per òrgans estatals. No obstant això, la indefinició del precepte constitucional no permet excloure la seva aplicació per suspendre l'autonomia o per dur a terme actuacions que, *de facto*, la deixarien pràcticament sense contingut, com ara la dissolució del Parlament autonòmic.

Del procediment per a l'aplicació de l'art. 155 CE que se segueix davant del Senat (article 189 del seu Reglament) en destacarem que es preveu un tràmit d'audiència al president autonòmic i la possibilitat que el Senat estableixi condicionaments o modificacions en relació amb les mesures projectades pel Govern de l'Estat.

No són previstos tampoc -ni a la pròpia Constitució ni a cap altra norma- els instruments a disposició de la comunitat autònoma afectada per oposar-se a les mesures que, hipotèticament, se li haguessin aplicat. En conseqüència, aquesta només

disposaria dels mecanismes previstos amb caràcter general per l'ordenament jurídic per reaccionar contra les actuacions de l'Estat -com ara la formulació d'un recurs d'inconstitucionalitat o la interposició d'un conflicte de competència-, si bé caldria conèixer el caràcter de les mesures que adoptés l'Estat per poder determinar, amb exactitud, l'aplicabilitat dels mecanismes esmentats.

### **9.3 Instruments front a les consultes mitjançant procediments no previstos legalment**

Aquesta mena de consultes que no es realitzen aplicant la normativa reguladora del règim de consultes o referèndums, en hipòtesi podrien ser impulsades directament pels poders públics o bé per institucions o persones privades.

En cas que aquestes consultes *informals* fossin impulsades pels poders públics, és de presumir que la seva regulació i convocatòria s'hauria d'instrumentar a través d'actes adoptats per ells mateixos i les vies o mecanismes que podria utilitzar l'Estat podrien ser, en hipòtesi: l'exercici d'accions en la via contenciosa-administrativa, la impugnació davant del Tribunal Constitucional per la via de l'article 161.2 CE, l'aplicació, certament forçada de l'article 155 CE i, finalment, l'exercici d'accions penals, que podrien ser instades no només per l'Estat, sinó també per particulars a través de la presentació de querelles o denúncies, possibilitat aquesta que no es pot menystenir.

Les tres primeres vies ja han estat anteriorment comentades. Cal analitzar ara el recurs al dret penal. Es tracta d'analitzar si existeixen tipus penals en els quals es pogués arribar a interpretar que s'hi podrien inserir les actuacions de les institucions de la Generalitat que impulsessin una consulta que no s'emparés de forma directa en el règim normatiu regulador de les consultes.

Un primer element a tenir en compte ens el dóna la pròpia evolució normativa del Codi Penal. En efecte, recordem que mitjançant la Llei Orgànica 20/2003, de 23 de desembre, es va modificar el Codi Penal, per tipificar com a delicte la convocatòria de consultes populars per via de referèndum per part d'una autoritat o funcionari públic que no tingués competències o atribucions per fer-ho (articles 506 bis, 521 bis i 576 bis). Per tant, aquesta modificació -posteriorment derogada per la Llei Orgànica 2/2005, de 22 de juny,- posava de manifest que les Corts Generals van considerar que la resta de tipus delictius del Codi Penal no incloïen com a conducta punible l'actuació esmentada; altrament, no hagués tingut sentit introduir aquesta reforma<sup>45</sup>.

Com s'ha indicat, actualment no existeix la tipificació esmentada la qual cosa apuntaria, en principi, que la resta de tipus delictius no recullen de forma expressa una actuació com aquella que estava anteriorment vigent -convocatòria d'una consulta popular sense tenir atribucions- de tal manera que una hipotètica pretensió d'aplicar el dret penal només podrà fonamentar-se en aquells preceptes que es pogués interpretar que tipifiquen com a delicte determinats aspectes "formals" vinculats a la celebració de la consulta. En concret, hom podria estimar que la persona o institució que la convoca està manifestament mancada de competència; això podria conduir a considerar aplicable els preceptes penals que tipifiquen com a delicte, amb caràcter general, determinades actuacions de les autoritats o funcionaris públics que, presumptament, no s'ajusten a la legalitat<sup>46</sup>. Tres són els tipus delictius que es podrien arribar a considerar aplicables: la usurpació d'atribucions, la prevaricació i la desobediència.

---

<sup>45</sup> S'ha presentat en el Congrés dels Diputats una proposició de llei orgànica per reformar el Codi Penal per recuperar el delicte de convocatòria il·legal d'eleccions o de consultes populars per via de referèndum (Butlletí Oficial de les Corts Generals- Congrés dels Diputats. Sèrie B. Núm. 95-1, de 15 d'octubre de 2012).

<sup>46</sup> Cal fer una precisió prèvia: l'anàlisi que s'efectuarà tot seguit apunta els tipus delictius que podrien arribar a considerar-se aplicables, però certament aquesta anàlisi troba la seva principal dificultat en el fet que, d'una banda, cal formular hipòtesis respecte de quines serien les actuacions que durien a terme les institucions de la Generalitat de Catalunya, i de l'altra, que no existeixen precedents que puguin aportar llum sobre l'aplicació dels tipus delictius que a continuació analitzarem.

Pel que fa al primer dels tipus delictius -la usurpació d'atribucions-, hem d'anar al Capítol III del Títol XXI ("Delictes contra la Constitució") que regula els delictes contra les institucions de l'Estat i la divisió de poders; en concret, la secció segona d'aquest capítol regula la usurpació d'atribucions, entre les quals s'insereix l'actuació d'una autoritat o funcionari públic, que, mancat d'atribucions, dictés una disposició general o suspengués la seva execució; en aquest cas, seria castigat amb la pena de presó d'un a tres anys, multa de sis a dotze mesos i inhabilitació especial per a ocupació o càrrec públic per temps de sis a dotze anys (art. 506 del Codi Penal). Aquest tipus delictiu només es podria considerar aplicable en cas que la convocatòria de la consulta s'instrumentés, encara que fos amb caràcter parcial o complementari, a través de l'aprovació d'una disposició de caràcter general.

El segon dels delictes el constitueix la prevaricació, regulada al Capítol I ("De la prevaricació dels funcionaris públics i altres comportaments injustos") del Títol XIX que regula els Delictes contra l'Administració pública. En concret, l'article 404 del Codi Penal estableix que a l'autoritat o funcionari públic que, sabent la seva injustícia, dictés una resolució arbitrària en un assumpte administratiu, se la castigarà amb la pena d'inhabilitació especial per a ocupació o càrrec públic per temps de set o deu anys. Aquest tipus delictiu es podria considerar aplicable en cas que hom argumentés que una resolució adoptada en relació amb el procés de celebració de la consulta tenia un contingut arbitrari -pel suposat fet que es dictava al marge de la llei- amb ple coneixement de la persona o funcionari que l'hagués dictada. En qualsevol cas, semblaria que l'estricta acte de convocatòria d'una consulta no constitueix un assumpte administratiu, sinó que constitueix un acte polític o de govern que no pot subsumir-se en el tipus penal de la prevaricació.

El tercer dels delictes és el de desobediència que està regulat al Capítol III ("De la desobediència i denegació d'auxili") del Títol XIX anteriorment indicat. En tal sentit, l'article 410.1 estableix que les autoritats o funcionaris públics que es neguessin obertament a donar el degut compliment a resolucions judicials, decisions o ordres de



l'autoritat superior, dictades dintre de l'àmbit de la seva respectiva competència i revestides de les formalitats legals, incorrerà en la pena de multa de tres a dotze mesos i inhabilitació especial per a ocupació o càrrec públic per temps de sis a dos anys.

Com es desprèn del contingut d'aquest article 410.1, per aplicar el tipus delictiu seria necessària la concurrència, alternativa, d'algun dels dos pressupòsits previs que preveu l'esmentat precepte. En primer lloc, podria ser-ho l'existència d'una resolució judicial prèvia -com ara, una mesura cautelar adoptada en un procés contenciós administratiu o, fins i tot, en un procés constitucional que instés a no celebrar una consulta la convocatòria de la qual hagués estat impugnada-.

El segon dels pressupòsits previs, necessaris per a l'existència del delictiu, el constitueix l'existència d'una decisió o ordre d'una autoritat superior, que fos desobeïda; aquest supòsit sembla, *a priori*, de difícil aplicació en la mesura que les relacions entre Administracions, en l'Estat autonòmic, no es regeixen pel principi de jerarquia -al qual sembla apuntar la referència a una *autoritat superior*-, sinó pel de competència, per la qual cosa una hipotètica resolució d'un organisme de l'Estat -com ara, a tall d'hipòtesi, la Junta Electoral Central- que instés la Generalitat a no dur a terme determinades actuacions en relació amb la consulta no podria constituir-se, en principi, en pressupòsit previ per la configuració del tipus delictiu. No es pot descartar, però, que es pogués arribar a forçar la interpretació d'aquest article per tal d'encabir-hi les actuacions que pogués impulsar la Generalitat.

Pel que fa a la participació dels particulars en aquestes consultes impulsades pels poders públics -en els actes de propaganda electoral, en les meses, en les instàncies de control de les votacions, etc.- el dret penal no tipifica de manera expressa cap d'aquestes conductes i tan sols es podrien plantejar problemes de desobediència si algun tribunal hagués dictat alguna resolució prohibint explícitament les consultes.

En cas que les consultes *informals* fossin impulsades per entitats privades, les vies de resposta de l'Estat serien més limitades ja que, en principi, l'Estat no podria recórrer ni a l'exercici d'accions contencioses-administratives ni a la via del Tribunal Constitucional, car les consultes *informals* no vindrien impulsades per actuacions de poders públics. Tampoc en aquest cas el dret penal tipifica de forma expressa la realització d'una consulta ciutadana promoguda per particulars, o dit d'una altra manera, la participació de particulars en aquestes consultes no presenta una rellevància penal.

El que sí que podria fer l'Estat és impugnar per la via contenciosa-administrativa o per la via constitucional, segons s'escaigués, les actuacions dels poders públics -locals o autonòmics- que donessin suport a aquestes iniciatives privades. De fet, cal recordar que aquesta va ser la postura adoptada per l'Estat que, davant de les consultes sobre la independència de Catalunya celebrades entre els anys 2009 i 2011, va recórrer a la via contenciosa-administrativa per impugnar el suport material i logístic donat per diversos ajuntaments a la celebració d'aquestes consultes. Tampoc no es pot descartar que, fins i tot, es pogués arribar a perseguir en la via penal aquesta actuació de suport de les administracions, sota l'argument que constitueix un delictes de prevaricació (art. 404 del Codi Penal), que suposa una malversació de cabals públics (art. 433 del Codi Penal) o, fins i tot, que constitueix un delictes de revelació de secrets en cas que es facilitessin dades relatives a les persones que podrien participar en la consulta (art. 198 del Codi Penal).

Per finalitzar aquest apartat, cal apuntar que, en principi, la celebració d'unes consultes mitjançant procediments no previstos legalment no podria servir d'argument per justificar l'aplicació de dos mecanismes exorbitants de defensa constitucional: la declaració dels estats d'excepció i setge. En el següent apartat analitzarem quines són les actuacions que, en algunes interpretacions, podrien arribar a justificar la utilització d'aquests dos mecanismes.

#### **9.4 Instruments front la declaració unilateral d'independència (DUI)**

En cas que les institucions catalanes duguessin a terme una DUI, l'Estat podria recórrer en hipòtesi als següents mecanismes de resposta: la via de l'article 161.2 CE; el recurs al mecanisme excepcional previst en l'article 155 de la Constitució; l'exercici d'accions penals analitzades en fer referència a les consultes *informals* i la declaració dels estats d'excepció o setge.

Les vies dels articles 161.2 i 155 CE ja han estat analitzades. En canvi, cal completar l'estudi de les vies penals; en tal sentit, s'ha de tenir en compte que hom podria considerar aplicables determinats tipus penals, no ja per raons "formals" -la incompetència de l'autoritat que adopta la declaració-, sinó per motius "materials", sota l'argument que l'objecte de la DUI -la constitució d'un Estat català independent- constitueix una actuació contrària a l'ordenament vigent que està tipificada en el Títol XXI del Codi Penal que regula els "Delictes contra la Constitució" i més concretament, en el Capítol I, que preveu el delicte de rebel·lió que s'atribueix, entre d'altres, a aquells que s'alcessin violentament i públicament, per declarar la independència d'una part del territori nacional (art. 472.5 del Codi Penal).

Tanmateix, tal com està configurat el tipus delictiu, si l'actuació unilateral de les institucions de la Generalitat de Catalunya no anés acompanyada de cap tipus de violència, no es donarien, en principi, les condicions necessàries per aplicar el precepte esmentat -que exigeix que la declaració d'independència respongui a un alçament *violent* i públic-, a no ser que s'interpreti el terme *violència* en el sentit amplíssim contingut en el Diccionari de la Reial Acadèmia espanyola, en referir-se a tot allò que s'executa contra el procedir regular o fora de raó o de justícia<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> El Codi Penal també tipifica l'actuació dels funcionaris que exercissin les seves funcions sota l'autoritat dels *alçats*, tot establint que els funcionaris que continuessin exercint els seus càrrecs sota el comandament dels alçats incorreran en la pena d'inhabilitació especial per a ocupació o càrrec públic de 6 a 12 anys (art. 483 del Codi Penal).

En un estadi inferior, cal fer referència al Capítol I (“La Sedició”) del Títol XXII (“Delictes contra l’ordre públic”); en concret, l’article 544 del Codi Penal estableix que són reus de sedició els qui, sense estar compresos en el delicte de rebel·lió, s’alcin públicament i tumultuàriament per impedir, per la força o fora de les vies legals, l’aplicació de les lleis a qualsevol autoritat, corporació oficial o funcionari públic, el legítim exercici de les seves funcions o el compliment dels seus acords, o de les resolucions administratives o judicials<sup>48</sup>. Aquest tipus delictiu, però, seria també de difícil aplicació, ja que si bé, d’una banda, la implementació d’una declaració unilateral en favor d’un règim d’autogovern caracteritzat per una nota de sobirania podria comportar la inaplicació de lleis o podria també suposar l’incompliment de determinats acords o de resolucions administratives o judicials, no sembla, en canvi, que hi fos present -almenys de forma necessària- el requisit de procedir *tumultuàriament*, si entenem per *tumult* la confusió, aldarull o l’enrenou produït per una gentada.

En qualsevol cas, es tracta d’uns tipus penals l’aplicabilitat dels quals depèn d’interpretacions forçades i extensives ja que els preceptes esmentats no inclouen de forma expressa les actuacions en què, *a priori*, consistiria la DUI, la qual, a més, com es comenta en l’epígraf 5 del present informe, no constituïria un il·lícit de dret internacional.

Passem a analitzar les vies consistents en la declaració dels estats d’excepció i setge, regulats a la Llei Orgànica 4/1981, d’1 de juny, dels estats d’alarma, excepció i setge. L’estat d’excepció està previst per als supòsits en què el lliure exercici dels drets i llibertats dels ciutadans, el normal funcionament de les institucions democràtiques, el dels serveis públics essencials per a la comunitat, o qualsevol altre aspecte de l’ordre públic, resultin tan greument alterats que l’exercici de les potestats ordinàries fos

---

<sup>48</sup> En aquest cas, és també d’aplicació la previsió de l’art. 483 del Codi Penal, transcrita en la nota anterior (art. 549 del Codi Penal).

insuficient per restablir-ho i mantenir-ho. És discutible, malgrat que no impensable, que una DUI pogués constituir un supòsit de fet que justificués la declaració d'un estat d'excepció, a no ser que es forçés la interpretació dels efectes que comporta una DUI tot considerant que s'estava alterant greument el normal funcionament de les institucions democràtiques.

L'estat de setge està previst per al cas que es produeixi o amenaci produir-se una insurrecció o acte de força contra la sobirania o independència d'Espanya, la seva integritat territorial o l'ordenament constitucional que no pugui resoldre's per altres mitjans. En aquest cas, però, la seva aplicació es fonamentaria en una interpretació àmplia i forçada del contingut del precepte regulador, ja que una DUI no constitueix ni una insurrecció ni un acte de força, sinó que es tracta d'una actuació vinculada de forma estreta al principi democràtic en la mesura que hauria de culminar o precedir a un procés -profundament democràtic- de consulta als ciutadans de Catalunya i a més sempre s'ha interpretat que les amenaces que poden donar lloc a un estat de setge són amenaces exteriors.

### **9.5 Altres actuacions possibles**

Per acabar, cal fer esment al Projecte de Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern (Butlletí Oficial de les Corts Generals-Congrés dels Diputats, Sèrie A, Núm. 19-1 de 7 de setembre de 2012), que regula un règim sancionador que és d'aplicació a totes les Administracions públiques.

Algunes de les infraccions disciplinàries que s'hi regulen són susceptibles de ser interpretades en el sentit que s'hi podrien incloure actuacions de les institucions de la Generalitat de Catalunya tendents a la celebració unilateral de la consulta; en concret, dues de caràcter molt greu: l'incompliment del deure de respecte a la Constitució i als Estatuts d'Autonomia (article 26.1.a) i l'adopció d'acords manifestament il·legals que

causin perjudici greu a l'Administració o als ciutadans (article 26.1.c), i una de caràcter greu: l'adopció d'acords manifestament il·legals que causin perjudici a l'Administració o als ciutadans, i no constitueixin infracció molt greu (article 26.2.c). Ara bé, cal tenir en compte que la instrucció del corresponent expedient sancionador i la seva resolució s'atribueix als òrgans que determinin les comunitats autònomes, amb la qual cosa es pot presumiblement descartar l'eventual aplicació d'aquests tipus infractors.

En canvi, hi ha un seguit d'infraccions molt greus en matèria de gestió econòmico-pressupostària (article 25, apartats f a o) que l'Estat podria tractar d'aplicar per tal de justificar l'obertura d'un expedient sancionador la incoació, instrucció i resolució del qual correspondrien a l'Administració de l'Estat (Ministeri d'Economia i Hisenda) que podria acabar conduint a la destitució, en el seu càrrec públic, de la persona al servei de l'Administració autonòmica que hagués comès la infracció, i també a la seva inhabilitació per ocupar, durant un període d'entre 5 i 10 anys, cap dels càrrecs inclosos en l'article 22 de la Llei (alts càrrecs i assimilats, d'acord amb la normativa autonòmica), segons que estableix l'article 27.2, apartats b i d. Tanmateix, els tipus infractors que poden donar lloc a l'obertura d'un expedient sancionador es vinculen a incompliments de la normativa d'estabilitat pressupostària (Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Estabilitat Financera)<sup>49</sup>, per la qual cosa, en

---

<sup>49</sup> Article 25. Infraccions en matèria de gestió econòmic-pressupostària.

Constitueixen infraccions molt greus: (...)

f) L'incompliment deliberat de les obligacions establertes en els articles 12.5 i 32 de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera.

g) La realització d'operacions de crèdit i emissions de deutes que contravinguin el que es disposa en la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril.

h) La no adopció de les mesures necessàries per evitar el risc d'incompliment previstes en l'article 19 de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril.

i) La subscripció d'un conveni de col·laboració o concessió d'una subvenció a una Administració Pública que no compti amb l'informe favorable del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques previst en l'article 20.3 de la de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril.

j) La no formulació del pla econòmic financer exigint per l'article 21 de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril.

k) La no presentació del pla de reequilibri exigint en l'article 22 de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril o la falta d'engageda en termini.

l) L'incompliment deliberat i injustificat de les obligacions de subministrament d'informació o de justificació de desviacions en el compliment de mesures i plans previstos en la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril.

principi, no s'hi podrien inserir les actuacions que pogués arribar a promoure la Generalitat en ordre a la realització de la consulta ni tampoc altres iniciatives de caràcter unilateral que pogués adoptar. No obstant això, no es pot descartar que l'Estat pogués forçar l'aplicació d'aquest procediment sancionador com a resposta indirecta a aquelles actuacions de la Generalitat.

En qualsevol cas, és oportú apuntar que el projecte de llei es troba encara en fase de tramitació parlamentària i s'han presentat esmenes importants que afecten el contingut dels preceptes sancionadors aquí analitzats, per la qual cosa per treure conclusions caldrà esperar els termes definitius en què serà aprovat com a llei.

---

m) L'incompliment deliberat de les mesures de correcció previstes en els plans economicofinancers i de reequilibri previstos en l'article 21 i 22 de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril.

n) La no adopció de l'acord de no disponibilitat o la no constitució del dipòsit previst en l'article 25 de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril.

ñ) La no atenció al requeriment del Govern previst en l'article 26 de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril.

o) L'incompliment de les mesures necessàries per garantir l'execució forçosa de les mesures adoptades pel Govern previstes en l'article 26 de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril.

## **10. Resum i conclusions**

### **1.Introducció**

### **2.Anàlisi del suport a la celebració de la consulta**

Les dades indiquen que hi ha una gran majoria de ciutadans de Catalunya favorables a la celebració d'una consulta sobre el futur polític de Catalunya. Al voltant d'un 75% dels catalans està a favor de convocar la consulta, un 20% està en contra i a un 5% li és indiferent. El rebuig a la celebració d'una consulta és baix arreu del territori català. En la pràctica totalitat dels municipis, fins i tot en els més poblats, l'estimació realitzada indica que el suport a celebrar una consulta és majoritari. Aquest suport és alt o molt alt al quadrant nord de Catalunya i és no tan alt a la zona litoral central (on segueix sent, no obstant això, majoritari).

### **3.Arguments legitimadors de la celebració de la consulta**

**3.1.Legitimitat històrica.** L'existència de Catalunya com a una realitat nacional diferenciada a través dels segles li dona un alt perfil legitimador en termes històrics en relació amb altres casos de la política comparada. El fet d'haver disposat durant segles d'institucions estatals pròpies, d'haver-li estat suprimides militarment, així com la seva reiterada voluntat de ser reconeguda en la seva especificitat nacional i de disposar d'un ampli autogovern –objectius mai assolits de manera justa i eficient en les seves relacions amb l'Estat espanyol durant els darrers tres segles- constitueixen una important via de legitimació també en l'esfera internacional.





**3.2.La consulta respon a principis democràtics, representatius, cívics i**

**participatius.** La consulta constitueix una pràctica cívica i participativa que correspon a una democràcia avançada en la mesura que dóna als ciutadans del *demos* nacional de Catalunya la clau de decisió sobre el seu futur polític col·lectiu. La consulta representa una resposta democràtica a una demanda reiteradament plantejada per un sector creixent de la societat catalana i dels seus representants polítics.

**3.3.La consulta respon a principis liberals: protegeix els drets individuals i**

**col·lectius dels ciutadans.** La consulta constitueix una eina per tal que els ciutadans de Catalunya puguin expressar com volen protegir i exercir els seus drets individuals i col·lectius davant les decisions polítiques, econòmiques, lingüístiques i culturals, sovint arbitràries, de les quals ha estat i és objecte per part del poder central i de les institucions de l'Estat.

**3.4.La consulta respon a principis igualitaris i inclusius.** Tota la ciutadania de

Catalunya estarà cridada a participar en la consulta, amb independència de quin sigui el seu lloc de naixement, el seu sexe, la seva religió o el seu grup ètnic. Tota la ciutadania serà també cridada a participar en el debat previ on podrà informar-se sobre les possibles conseqüències de les alternatives plantejades inclosa l'eventual constitució de Catalunya en un estat independent i aportar-hi les seves opinions i suggeriments.

**3.5.La consulta és possible dins de la legalitat actual.** Hi ha molts bons arguments

jurídics per defensar que en l'ordenament jurídic vigent hi ha cinc procediments a través dels quals es podria convocar de manera legal una consulta per tal que els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya poguessin expressar la seva voluntat política sobre el futur de Catalunya.

**3.6. La consulta és congruent amb els principis del federalisme plurinacional.** Un

principi del federalisme plurinacional és el pacte voluntari entre diferents entitats nacionals. Un pacte renovable en funció de les majories democràtiques d'aquestes entitats. En aquest sentit, el federalisme és un dels quatre principis invocats pel Tribunal Suprem canadenc –juntament amb la democràcia, el constitucionalisme i la protecció a les minories- en la seva coneguda “Opinió” (dictamen) sobre el cas d’una possible secessió del Quebec (*Secession Reference*, 1998).

**3.7. La consulta és pròpia d’una concepció avançada i cosmopolita de la**

**democràcia.** La consulta esdevé un exercici congruent amb els valors del cosmopolitisme, que relativitza les fronteres, especialment quan han estat imposades per la força.

**3.8. La consulta és funcional: permet sortir de l’atzucac polític actual.** Una consulta

amb una pregunta clara i una negociació prevista de “bona fe” -tal com s’ha fet darrerament entre el Regne Unit i Escòcia o com està legalment prevista a Canadà-, permetria no només determinar la voluntat dels afectats, sinó també donar pas a un nou escenari polític i constitucional, sigui quin sigui el resultat de la consulta, desbloquejant la situació política actual.

**3.9. Les consultes ciutadanes constitueixen un procediment habitual en l’àmbit**

**internacional de les democràcies.** Des del 1990, s’han celebrat referèndums de sobirania o independència a Quebec, Bòsnia i Hercegovina, Eslovènia, Estònia, Letònia, Lituània, Macedònia, Montenegro, i Ucraïna. El 2014 (18 de setembre) està previst el referèndum escocès. La consulta directa a la població afectada és doncs un procediment democràtic àmpliament admès per resoldre aquest tipus de situacions, que permet fer-ho d’acord amb els paràmetres internacionals d’absència de violència i pulcritud democràtica.

**3.10. La consulta és congruent amb la tradició històrica i la cultura política catalana.** Històricament, Catalunya va desenvolupar un corpus legal, fonamentat en Constitucions pactades de caràcter protoliberal. Aquelles Constitucions varen ser anul·lades pels decrets de Nova Planta (1716). Actualment, l'exercici del dret a decidir resulta congruent amb la història política de Catalunya anterior als decrets esmentats.

**3.11. La consulta dóna visibilitat internacional a Catalunya i l'afirma com a subjecte polític.** La consulta situa Catalunya davant dels actors internacionals com un subjecte polític amb voluntat i capacitat de prendre decisions pròpies i diferenciades. El seu contenciós amb l'Estat queda visualitzat.

#### **4. Estratègies jurídiques per a la convocatòria d'una consulta legal d'acord amb el dret intern**

**4.1. Objectius estratègics.** A l'hora de decidir quines i quantes vies legals de consulta cal emprar i per quin ordre cal fer-ho, s'han de tenir presents els següents objectius fonamentals: aconseguir que es convoqui una consulta legal i, en el cas que l'Estat s'hi oposi, que quedi clar que el refús no respon a motius jurídics sinó polítics. D'altra banda cal que quedi palesa, davant dels ciutadans de Catalunya i de la comunitat internacional, la voluntat de la Generalitat d'arribar a un acord amb l'Estat, tot proposant tantes vies legals de consulta com sigui necessari, però evitant que el nombre de propostes provoqui en els ciutadans de Catalunya la sensació de pèrdua de temps innecessària o d'allargament artificios del procés. Finalment cal que les vies legals emprades siguin les que permetin un major protagonisme de la Generalitat i dels actors socials i polítics catalans i una menor implicació de l'Estat –per tal de no forçar-lo a realitzar actuacions que li puguin representar un cost polític innecessari.



**4.2. Criteris a tenir en compte per assolir els objectius fixats.** A l'hora de precisar les vies a aplicar s'ha d'analitzar: l'entitat dels problemes de constitucionalitat que poden suscitar; el lapse de temps que pot requerir la seva aplicació; el grau de protagonisme jurídic atribuït a l'Estat, a la Generalitat i als actors socials i polítics catalans i la capacitat per traslladar a la comunitat internacional la voluntat, expressada en diverses resolucions pel Parlament de Catalunya, de fer aquest procés, fins on sigui possible, dins del marc legal vigent i cercant l'acord amb l'Estat.

**4.3. Les vies legals que ofereixen més garanties de constitucionalitat.** De les cinc vies que poden emprar-se (les dels arts. 92 i 150.2 CE, la de la Llei catalana 4/2010 de consultes per via de referèndum, la de la proposició de Llei de consultes populars no referendàries i la de la reforma de la Constitució) les que presenten un encaix més clar en la Constitució són: la de l'article 92 CE – especialment si s'interposa la reforma de la LORMR-, així com la via de l'art. 150.2 CE i, per descomptat, la reforma constitucional que quasi “per definició” no pot ser inconstitucional. En canvi poden plantejar més problemes les consultes referendàries de la Llei catalana 4/2010 i les no referendàries de la proposició de Llei que s'està tramitant en el Parlament de Catalunya.

**4.4. Les vies legals que donen un major protagonisme a la Generalitat i als ciutadans de Catalunya i més celeritat al procés.** Si es té en compte el criteri del màxim protagonisme de la Generalitat i dels ciutadans de Catalunya en la convocatòria de la consulta i en el seu desenvolupament, així com amb el criteri de la major celeritat possible, aquests dos objectius s'assoleixen millor a través de les “lleis catalanes” –la 4/2010 i la proposició de Llei actualment en tràmit al Parlament- que no pas de les vies dels arts. 92, 150.2 CE o la de la reforma constitucional. Això no obstant, no s'ha de descartar que l'ús de les altres vies s'acompanyi també d'una expressió de suport popular, bé directe

(per exemple, a través de l'exercici del dret de petició), bé a través dels ajuntaments i altres entitats locals (mocions de suport a la consulta).

**4.5.Quantes vies cal intentar emprar?** Des d'aquesta perspectiva cal pensar en la possibilitat d'emprar més d'un procediment però, en canvi, és clar que no cal intentar-los tots. D'altra banda, tampoc s'ha de descartar la possibilitat de proposar-los de manera simultània o parcialment simultània, és a dir, bé instar dues o més vies al mateix temps o bé fer-ho successivament però sense esperar la finalització completa d'un procediment per iniciar-ne un altre si la Generalitat observa que un procediment s'allarga artificiosament o excessivament.

**4.6.Conclusió des de la perspectiva conjunta de les garanties constitucionals, el protagonisme de la Generalitat i els ciutadans de Catalunya i la celeritat.** Des d'aquesta triple perspectiva, una possible solució consistiria en emprar un dels dos procediments previstos en la "legislació catalana", que garantirien celeritat i protagonisme de la Generalitat i dels ciutadans, i un dels procediments "previstos en la CE" com el de l'art. 92 CE que, en disposar d'un encaix constitucional més clar, faria més visible el caràcter polític d'un hipotètic refús per part de l'Estat. En tot cas, si es volgués assolir definitivament aquest objectiu es podria proposar la reforma de l'article 92 de la Constitució que previsiblement podria tenir una resposta inicial ràpida i clara.

**4.7.Ordre de prelación entre les diverses vies.** Pel que fa a l'ordre de prelación entre les diverses vies sembla clar que tant la lògica jurídica com la política o institucional aconsellen emprar primer les "vies catalanes" i després les "estatals". Tanmateix, és ben cert que no es pot descartar d'entrada l'aparició de circumstàncies polítiques sobrevingudes –com per exemple un acord amb l'Estat– que facin aconsellable alterar l'ordre lògic abans esmentat i, en

conseqüència, que mostrin la conveniència d'emprar primer la via dels articles 92 o 150.2 CE.

**4.8.Conclusions.** Llevat de circumstàncies sobrevingudes, sembla que caldria intentar aplicar, en primer lloc, bé la Llei catalana 4/2010 o bé, alternativament, la de la futura llei catalana de consultes no referendàries i, en segon lloc, també alternativament, bé la de l'article 92 CE o la del 150.2 CE. Si políticament es volgués deixar patent de manera incontrovertible la motivació exclusivament política d'un hipotètic refús estatal a la convocatòria de la consulta, després dels dos intents abans esmentats, es podria instar la reforma de l'article 92 amb la finalitat d'incorporar-hi els referèndums d'abast territorial autonòmic.

## **5.La consulta en el marc del dret de la Unió Europea i del dret internacional**

**5.1.Procediments jurídics per convocar la consulta.** Ni el dret de la UE ni el dret internacional contenen cap disposició que contempli un procediment al qual es pugui acollir la Generalitat per convocar una consulta com la que es reclama majoritàriament a Catalunya. Tant per al dret internacional com per al dret de la UE, tal cosa es considera una qüestió que en essència cal dirimir internament, dins de cada Estat.

**5.2.Drets i principis del dret de la UE o del dret internacional aplicables a la consulta, a la implementació dels seus resultats i a l'aplicació de les "vies alternatives".** **Són justiciables? Quins efectes jurídics tenen sobre les vies legals de consulta i les vies alternatives? Referència a la licitud internacional de les vies alternatives.** En aquests dos ordenaments jurídics existeixen drets i principis que poden reforçar la legalitat i la legitimitat de convocar una consulta legal o d'aplicar vies alternatives. És el cas del principi democràtic, del

dret a l'autodeterminació dels pobles i, tot i que en un altre nivell, del principi de protecció de les minories nacionals.

Tanmateix, cap d'aquest tres "drets i principis" són justiciables, en sentit de poder-se fer valdre davant institucions judicials internacionals o europees per tal de declarar, si fos el cas, l'existència d'obligacions jurídiques vinculants per a l'Estat espanyol o altres estats o organitzacions internacionals. Les raons són diverses. Primer, perquè els tres "drets i principis" esmentats estan recollits en els instruments legals i en la jurisprudència més com a valors i principis que no pas com a drets en sentit estricte. En segon lloc, perquè ni en l'àmbit europeu ni en l'internacional es preveuen procediments que permetin canalitzar hipotètiques demandes basades en aquests principis, dirigides a exigir la convocatòria de consultes legals o per justificar l'ús de vies alternatives. Addicionalment, cal dir que la Generalitat trobaria problemes de legitimació per plantejar demandes judicials i, finalment, que els procediments utilitzables són quasi exclusivament no jurisdiccionals.

Això no obstant, que no siguin justiciables no significa que no puguin produir efectes jurídics. Concretament, pel que fa a la celebració d'una consulta legal, resulta del tot evident, que aquests principis tenen, especialment el principi democràtic, un efecte jurídic rellevant com a criteri interpretatiu ineludible a l'hora d'interpretar i aplicar els articles de la Constitució Espanyola i de les lleis internes que regulen els referèndums i les consultes a través de les quals els ciutadans i les ciutadanes poden participar directament en la presa de decisions polítiques. Altrament dit, els principis del dret europeu i del dret internacional, especialment el principi democràtic, integrats a l'ordenament intern per l'article 10 de la CE, obliguen els poders públics de l'Estat espanyol a interpretar els preceptes que regulen els referèndums i les consultes populars de la manera que, tot respectant els principis i les regles que regeixen l'Estat



de Dret i atenent al principi democràtic, s'aconsegueixi la màxima expansió dels drets de participació política dels ciutadans, inclosos els drets de participació política directa.

En relació amb la implementació dels resultats de les consultes legals, aquests principis, i especialment el democràtic, també poden tenir un efecte molt important per matisar el caràcter merament “consultiu” que la Constitució atribueix a aquesta mena de referèndums i consultes. En aquest sentit, cal recordar el Dictamen del Tribunal Suprem de Canadà que dedueix del principi democràtic, en el qual es basa la Constitució canadenca, l'obligació de la Federació i de les Províncies de negociar amb el Quebec la seva separació en el supòsit que aquest fos el resultat d'un referèndum sobre el futur polític d'aquesta província.

Aquests principis també poden tenir incidència en relació a l'aplicació de vies alternatives i en la implementació dels seus resultats. Així, per exemple, el principi democràtic juga un paper decisiu a l'hora de legitimar jurídicament les eleccions plebiscitàries i, més concretament, a l'hora d'oposar-se a qualsevol intent de prohibir-les al·legant que constitueixen un frau a les finalitats que han de complir les eleccions.

En qualsevol cas, a banda d'aquests efectes jurídics directes, aquests principis, i especialment el principi democràtic, poden produir també d'altres efectes gens menyspreables com ara el de contribuir a legitimar políticament la utilització de vies alternatives a les consultes legals, inclosa la declaració unilateral d'independència (DUI), i la implementació dels efectes, inclosa la independència. Poden contribuir-hi, essencialment, tot coadjuvant al fet que la utilització d'aquestes vies i la implementació d'aquests resultats no es puguin considerar il·límits internacionals. Això equival a dir, per una banda, que la



Generalitat pot sol·licitar el reconeixement com a nou Estat d'acord amb les regles i principis que regeixen el dret internacional i, d'altra banda, que els estats i les organitzacions internacionals poden, si aquesta és la seva decisió política, reconèixer les consultes i els seus resultats sense incórrer en un il·lícit internacional.

## **6. Elements configuradors de la consulta i criteris reguladors de les campanyes electorals**

### **6.1. La pregunta**

**6.1.1. Elements a considerar a l'hora de formular la pregunta.** A l'hora de formular la pregunta cal tenir presents els elements següents: les exigències, internes i internacionals, de claredat i neutralitat; la qüestió de si la pregunta ha d'oferir al votant dues o més alternatives i, finalment, si cal explicitar o no en la pregunta que a l'hora d'implementar els resultats de la consulta se seguiran les vies legals vigents. Tanmateix, en prendre la decisió política sobre la formulació de la pregunta, a més d'aquests elements, caldrà tenir en compte el context polític en el que es pren la decisió.

**6.1.2. Requisits de claredat i neutralitat.** El requisit de claredat té un doble contingut: exigeix que el significat de la pregunta sigui fàcil d'entendre per part dels votants i que la seva redacció no indueixi a error, que vagi "to the point", i que no sigui ambigua quant al significat del vot de manera que el seu resultat sigui el màxim unívoc possible.

El requisit de neutralitat es concreta en l'exigència de no incentivar o afavorir cap de les alternatives proposades, és a dir, de no induir al votant a votar a favor d'una de les respostes possibles.

### **6.1.3. Una pregunta amb dues o més alternatives. Avantatges i inconvenients.**

Atès el debat polític plantejat avui a Catalunya, a l'hora de precisar les alternatives que hauria de contenir la pregunta hi ha dues solucions possibles: plantejar la disjuntiva entre les opinions favorables i les contràries que Catalunya esdevingui un Estat independent o bé oferir al votant quatre possibles alternatives: manteniment de l'*statu quo*, l'Estat federat, l'Estat confederat o l'Estat independent. La primera alternativa té l'avantatge de la claredat de la pregunta, de la facilitat d'identificació del resultat del vot i de les actuacions que cal emprendre per tal d'implementar els resultats de la consulta. La segona permet conèixer més fidelment les preferències dels votants pel que fa al model d'organització política de Catalunya, però planteja més problemes des del punt de vista de la claredat de la pregunta, la identificació del significat precís de les respostes i la implementació dels resultats.

Si les circumstàncies polítiques fan aconsellable aquesta segona alternativa, per evitar la fragmentació del vot en quatre opcions es podria substituir les referències a l'Estat federat, l'Estat confederat o l'Estat independent, per la locució "Estat propi" que engloba les tres. Tanmateix, és obvi que aquesta és una expressió notablement ambigua pel que fa al significat i difícil d'implementar pel que fa als seus resultats. Una alternativa és la de formular preguntes successives o "en forma d'arbre" tot oferint al votant un primera opció entre Estat independent o no i, com a segona opció, la possibilitat d'escollir entre *statu quo*, Estat federat o Estat confederat (aquesta segona opció només seria tinguda en compte si el resultat majoritari a la primera pregunta fos "no"). Finalment també es podria optar, amb avantatge per la claredat i la facilitat d'implementar els resultats, per oferir als ciutadans la possibilitat d'escollir entre les quatre opcions esmentades utilitzant un sistema, com el del vot alternatiu, que



permeti la agregació de les preferències dels votants per obtenir una opció guanyadora.

**6.1.4. Incorporació o no a la pregunta de fórmules destinades a posar de manifest que el procés es farà, fins on sigui possible, dins de la legalitat vigent.** En el cos de l'informe s'analitza, en primer lloc, la fórmula de la pregunta amb un mandat dirigit al Parlament de Catalunya per tal que inici el procés per tal que Catalunya esdevingui un Estat independent –o federat o confederat, segons sigui el resultat de la consulta-. En segon lloc, s'estudien les clàusules de salvaguarda constitucional pròpiament dites en dues variants. La primera consisteix en afegir a la pregunta pròpiament dita, i separat per una coma, el següent incís final: “d’acord amb les vies legals pertinents”. La segona variant inclou la clàusula de salvaguarda en un preàmbul que podria tenir el següent tenor: “en el marc dels procediments legals pertinents la Generalitat de Catalunya convoca als ciutadans i ciutadanes de Catalunya a votar la següent pregunta”.

En contra d'aquestes tres alternatives militen dos arguments rellevants: En primer lloc, la regla general, reiterada pel Tribunal Constitucional en nombroses sentències, segons la qual cal pressuposar sempre que l'actuació dels poders públics es produeix i es pretén produir en el futur dins de la legalitat vigent i, en conseqüència, no cal afegir en cadascuna de les seves actuacions allò que el Tribunal qualifica com “clàusules de salvaguarda” de les normes constitucionals i legals vigents. En segon lloc, els greus problemes de manca de simplicitat i claredat d'aquestes fórmules i les confusions que poden produir en els votants, com a conseqüència de la barreja que introdueixen entre l'objecte material de la pregunta -l'objectiu que vol assolir la persona que vota-, i l'instrument o el procediment formal a través del qual caldria fer efectiu el resultat de la pregunta i la incertesa sobre les conseqüències d'un possible bloqueig per



part de l'Estat a l'hora de implementar els resultats a través dels procediments legals pertinents. Aquests problemes són especialment rellevants en el supòsit del mandats al Parlament, de fet es podria donar el cas que votessin en contra d'una determinada alternativa persones favorables a aquesta opció però contraries a introduir aquestes clàusules o mandats al legislador en estimar que aquestes fórmules reconeixen a l'Estat una facultat de bloqueig a l'hora d'implementar el resultat de la consulta.

Tanmateix, com a contrapunt, és cert que l'alternativa d'incorporar clàusules de salvaguarda i, especialment, la formulació de la pregunta com un mandat al Parlament, garanteixen millor la constitucionalitat de la pregunta i deixen constància explícita, davant dels ciutadans de Catalunya i de la comunitat internacional, de la voluntat de la Generalitat de realitzar aquest procés, fins allà on sigui possible, respectant la legalitat vigent i cercant l'acord amb l'Estat; a més de fer palès que si l'Estat s'oposa a la celebració de la consulta malgrat constar en la pregunta que la implementació del seu resultat es produirà per les vies legals, aquest refús no es basa en motius jurídics, sinó essencialment en motius polítics: en la decisió d'impedir la expressió lliure i democràtica de la voluntat dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya.

Certament aquestes consideracions, que podrien propiciar l'adopció les alternatives "garantistes" de la constitucionalitat de la pregunta, cobren transcendència especial a la llum d'una dada que no es pot negligir: la sentència 103/2008 del Tribunal Constitucional sobre el denominat *Pla Ibarretxe* que de manera indirecta basa la declaració d'inconstitucionalitat de la consulta, entre d'altres raons, en el fet que en la pregunta que es pretenia sotmetre a consulta no quedava clar que la implementació del seu resultat es produiria a través del procediment de reforma de la

Constitució. Si s'opta per incorporar una clàusula de salvaguarda, l'alternativa més recomanable és la d'incorporar-la en un preàmbul.

**6.1.5.Conclusions.** Des de la perspectiva de la claredat i de la facilitat per implementar els resultats la fórmula més apropiada és la de la pregunta directa sobre el vot favorable o no que Catalunya esdevingui un Estat independent.

Si el Govern o el Parlament, ponderant altres elements, decidissin emprar una pregunta múltiple, la fórmula més adequada, entre les alternatives possibles, és aquella que permet oferir als ciutadans triar diverses opcions i alhora generar una opció guanyadora, com s'analitza detingudament en el cos de l'informe.

En relació a la necessitat d'incorporar clàusules de salvaguarda de la constitucionalitat o mandats dirigits al Parlament amb aquesta finalitat, cal tenir present que aquesta incorporació no és estrictament necessària des de la perspectiva jurídica i pot suposar una pèrdua de claredat; tanmateix, les circumstàncies presents poden aconsellar que la pregunta es formuli de la manera que més garanteixi la seva constitucionalitat. En aquest cas, la fórmula que menys problemes podria causar, des de la perspectiva de la confusió entre la pregunta pròpiament dita i el procediment per implementar els seus resultats, és de la clàusula "d'acord amb les vies legals pertinents" formulada en un preàmbul.

## **6.2.La data**

**6.2.1.Elementes a tenir en compte a l'hora de precisar la data.** A l'hora de prendre la decisió política de fixar la data de la consulta cal tenir presents quatre elements fonamentals. Primer, l'existència de períodes temporals en els quals la celebració de referèndums està legalment vetada com a

conseqüència de la celebració d'eleccions europees, estatals o locals, així com la conveniència d'evitar la convocatòria en dies feiners; segon, la neutralitat política de la data escollida, que exigeix la comunitat internacional, que aconsella no celebrar la consulta en dates que tinguin un fort component simbòlico-polític com podria ser l'11 de setembre; tercer, la necessitat de no retardar la consulta més enllà del necessari i d'intentar complir l'acord dels dos partits majoritaris al Parlament de convocar la consulta abans de finals de l'any 2014 –llevat la concurrència de circumstàncies excepcionals apreciada de comú acord-; i, finalment, la necessitat de disposar del temps suficient per fer front amb garanties als problemes organitzatius derivats de la consulta i per a la preparació curosa de les campanyes electorals de les institucions promotores i dels altres subjectes legitimats. A aquests quatre elements genèrics cal afegir en el cas aquí analitzat un darrer condicionament conjuntural però que pot ser rellevant: el fet que el 18 de setembre del 2014 se celebra a Escòcia el referèndum d'independència els resultats del qual podrien tenir, durant un període de temps, una incidència en la participació i el sentit del vot dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya.

**6.2.2. Aplicació dels criteris analitzats al cas de la consulta.** Des de la perspectiva de la relació entre la màxima rapidesa i la viabilitat fàctica el període més idoni per celebrar la consulta s'inicia a partir del començament del segon semestre de l'any 2014.

Tanmateix, des de la perspectiva de l'exclusió dels períodes electorals, les exigències de neutralitat, els problemes derivats dels dies feiners i els hipotètics efectes dels resultats del referèndum escocès, cal tenir present que dins d'aquest període inicial cal excloure el lapse de temps que va des del principi de semestre –l'1 de juny- fins el 23 d'agost, atès que es tracta d'un període afectat per la realització de les eleccions europees. Aquest

límit podria no aplicar-se a les consultes no referendàries –i, molt més improbablement a la pràctica, a les referendàries de la Llei 4/2010-. Del període que va des del 24 d'agost fins al final del semestre, en principi caldria excloure l'11 de setembre, pels problemes de neutralitat esmentats. A més, els possibles efectes sobre l'electorat català derivats del referèndum escocès fan poc aconsellable la celebració de la consulta a partir del dia 19 de setembre i fins al moment en el qual es pugui considerar que aquests efectes s'han esvaït, fet que possiblement es podria anar produint a finals del semestre o a principis de l'any 2015.

En el supòsit que la via escollida per realitzar la consulta sigui la de les consultes no referendàries el període propici aniria de l'1 de juny de 2014 fins el 18 de setembre, amb les exclusions esmentades de l'11 de setembre i els dies feiners i amb la possibilitat de reobertura al mes de desembre.

### **6.3.El cens i els problemes logístics**

**6.3.1.Utilització del cens estatal.** Només en el cas de les consultes no referendàries previstes en la proposició de Llei actualment en tràmit parlamentari es planteja el problema de quines persones són les cridades a emetre el vot en una consulta i com es confegeix el cens per poder exercir el vot. En els altres casos s'empraria el cens estatal atès que és l'Estat qui convoca o autoritza o delega la convocatòria i els legitimats per votar serien els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya majors de 18 anys.

**6.3.2.Persones legitimades per votar en les consultes no referendàries.** En la redacció actual de la proposició de Llei les persones legitimades per votar són pràcticament les mateixes que en les eleccions locals o europees – llevat, essencialment de la incorporació rellevant dels majors de 16 anys-. Aquest cos electoral divergeix, per tant, del que participa en les eleccions



al Parlament de Catalunya. Malgrat que la incorporació de ciutadans o ciutadanes d'altres Estats residents a Catalunya pot contribuir a diferenciar les consultes dels referèndums, possiblement convindria modificar el redactat actual de la proposició de llei ja que sembla clar que l'objecte de la consulta sobre el futur polític de Catalunya està més estretament relacionat amb l'objecte de les eleccions al Parlament que no pas amb el de les eleccions locals o europees. Si s'introduís un canvi en aquest sentit, els cridats a votar serien els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya majors de 16 anys. Caldria, a més, incloure en el cens de manera eficient els ciutadans catalans residents a l'estranger.

**6.3.3. Estratègia per confeir el cens a les consultes no referendàries.** A l'hora de confeir el cens per aquesta consulta caldria que l'Àrea de Processos Electorals i Consultes Populars (APECP) de la Conselleria de Governació i Relacions Institucionals (o la futura Sindicatura Electoral de Catalunya) actualitzés les dades censals de les darreres eleccions catalanes amb el suport dels tècnics de l'Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT) i la col·laboració dels Ajuntaments.

**6.3.4. Problemes logístics en el cas de les consultes no referendàries.** En previsió d'una hipotètica manca de col·laboració de l'Estat –i d'alguns ajuntaments– i atès que la Generalitat no disposa de material electoral suficient convindria que l'administració de la Generalitat dissenyés un programa d'abastament d'aquest material, prenent com a referència les necessitats logístiques habituals en consultes locals o autonòmiques.

**6.3.5. Votació dels catalans i catalanes residents a l'estranger. El vot electrònic remot.** En previsió d'una hipotètica manca de col·laboració de les autoritats estatals, cal tenir present que hi ha més de 150 mil catalans residents a l'estranger que podrien tenir problemes per exercir el vot. Les



solucions tecnològiques actuals per realitzar el vot electrònic remot –en les que una companyia catalana n'és capdavantera mundial- són tant o més segures que l'ús dels procediments postals tradicionals. De fet, en un entorn no controlat com és el propi del vot remot –sigui postal o electrònic- l'elector en bona mesura realitza un acte de fe en la integritat del procés electoral i dels mecanismes de salvaguarda. En tot cas es podria sostenir que les solucions tecnològiques existents garanteixen una certa auditoria individual del vot emès que no garanteix el vot postal. Tanmateix, a l'hora d'adoptar una decisió al respecte caldrà tenir en compte possibles crítiques de manca de seguretat d'un vot remot electrònic –fonamentades o no- que podria contaminar la valoració de tota la votació.

#### **6.4.El quòrum i les majories**

**6.4.1. Cal establir un quòrum mínim de participació i una majoria reforçada d'aprovació?.** Malgrat que una de les qüestions que sol plantejar-se en relació a una consulta que pot alterar de manera substantiva l'*statu quo* d'una comunitat política és la de si cal exigir un quòrum mínim de participació i una majoria reforçada favorable a l'alteració de l'*statu quo*, l'estudi comparat demostra que la regla absolutament general i acceptada com a bona pràctica pel Consell d'Europa és la de la no exigència de quòrum de participació i la majoria simple dels vots emesos. Aquestes regles es corresponen amb les exigències del principi democràtic i asseguren claredat en la interpretació i implementació dels resultats. Exigir, en canvi, majories especials o reforçades suposa una excepció notable del principi democràtic i, a més, pot derivar en situacions complexes i problemàtiques.

**6.4.2. Conclusions.** Per aquests motius, resulta recomanable que la regla que s'estableixi per la consulta a Catalunya sigui la de la majoria simple dels

vots emesos i no es requereixin mínims de participació. No obstant això, i per el cas que es vulgui assegurar especialment la legitimitat política del resultat, es podria considerar exigir un quòrum de participació. El llindar d'aquest quòrum hauria de determinar-se, en el seu cas, a partir d'una valoració política. Tanmateix sembla recomanable que aquesta participació mínima sigui la majoria del cens electoral (50 % + 1 vot).

En tot cas, cal subratllar que el Codi de bones pràctiques en matèria de referèndums redactat per la Comissió de Venècia i adoptat pel Consell d'Europa recomana no estipular ni un quòrum de participació mínima ni un quòrum d'aprovació.

## **6.5.L'Administració electoral i la conveniència de crear la Sindicatura Electoral de Catalunya**

**6.5.1.Mancança d'una Administració Electoral catalana específica.** Com és sabut Catalunya no té llei electoral pròpia i aquest fet comporta, entre d'altres coses, que el país no disposi d'una Administració Electoral específica, és a dir, d'una Junta Electoral de Comunitat Autònoma, o d'una Sindicatura Electoral de Catalunya si s'adoptés una denominació que entronca més amb la tradició jurídica catalana.

**6.5.2.Administració electoral en els referèndums convocats per l'Estat.** Si el referèndum fos convocat per l'Estat, a partir de l'article 92 CE i de la Llei Orgànica reguladora de les modalitats de referèndum (LORMR), els òrgans competents de l'Administració Electoral serien la Junta Electoral Central, les Juntes Electorals Provincials i les Juntes Electorals de Zona. En aquest supòsit, l'existència d'una Sindicatura Electoral de Catalunya no canviaria, en principi, la competència de la Junta Electoral Central, llevat que es modifiqués la LORMR o les disposicions normatives específiques estatals de la convocatòria del referèndum establissin expressament la intervenció

de l'òrgan de l'Administració Electoral catalana per tal que aquest pogués actuar com a tal en el desenvolupament del referèndum.

**6.5.3. Administració electoral en els referèndums de la Llei catalana 4/2010.** Si

la convocatòria del referèndum la portés a terme el Govern de la Generalitat en el marc de la Llei catalana 4/2010, la llei suara esmentada (art. 46.2) es refereix a la "junta electoral competent" quan regula les funcions institucionals superiors de garantia jurídica i operativa per a la realització de la consulta referendària. Aquesta junta electoral competent podria ser la Sindicatura Electoral de Catalunya si quan aquest òrgan es crea la corresponent llei reguladora li atribueix les funcions establertes a l'article 46.2 de la Llei 4/2010. Si no es crea la Sindicatura Electoral de Catalunya, l'Administració Electoral de la consulta seran la Junta Electoral Central, les Juntes Electorals Provincials i la Juntes Electorals de Zona.

**6.5.4. Administració electoral en les consultes de la proposició de llei catalana**

**de consultes no referendàries.** Si la convocatòria de la consulta es basés en la proposició de llei de consultes no referendàries seria convenient que les funcions de la Comissió de Control que s'hi preveu s'assignessin a la Sindicatura Electoral de Catalunya –amb la cautela d'establir una fórmula transitòria si la llei de consultes s'aprovés abans de la creació de la Sindicatura Electoral.

**6.5.5. La Sindicatura Electoral de Catalunya.** Si es té en compte la càrrega

simbòlica, jurídica, social i política de la futura consulta, sembla clarament desitjable dotar-se el més aviat millor d'una autoritat electoral pròpia, que es podria denominar *Sindicatura Electoral (de Catalunya)*, que es podria inspirar en el model de la *Direction Générale des Elections du Québec* (DGEQ), malgrat que caldria adaptar-lo a les circumstàncies específiques catalanes que estan inserides en una cultura política parcialment diferent.

## **6.6.La regulació de la campanya institucional**

**6.6.1.Contingut de la campanya institucional.** La campanya institucional té com a objecte que els convocants de la consulta donin a conèixer als ciutadans els elements tècnics essencials del referèndum o consulta (la data, el text de la pregunta i els procediments per votar) i, si escau, fomentin la participació.

**6.6.2.La campanya institucional en els referèndums convocats per l'Estat.** Si el referèndum és convocat per l'Estat en el marc de l'article 92 CE, de la LORMR i de la LOREG, mentre es mantingui el redactat actual de l'art. 50.1 d'aquesta darrera llei i els criteris de la seva aplicació establerts per la Junta Electoral Central, només l'Estat pot fer campanya institucional i aquesta s'ha de circumscriure a la informació purament tècnica sense tractar d'incentivar la participació. Tanmateix l'Estat podria delegar o transferir a la Generalitat la campanya institucional mitjançant l'aplicació de l'article 150.2 CE.

**6.6.3.La campanya institucional en els referèndums de la Llei 4/2010.** Si el referèndum és convocat per la Generalitat en el marc de la Llei catalana 4/2010 i no es produeixen alguns canvis en la normativa catalana la promoció de la participació continuarà quedant fora dels objectius de la campanya institucional. Els canvis en la normativa catalana podrien venir per tres vies, sempre prenent com a fonament l'article 43.3 EAC (principi rector de foment de la participació electoral mitjançant les campanyes institucionals dels poders públics) i respectant el criteri que la campanya institucional no pot influir en l'orientació del vot dels electors. La primera seria incloure el foment de la participació en la regulació de la campanya institucional en un Decret de la Generalitat de normes complementàries per a la realització del referèndum, possibilitat que jurídicament vindria

facilitada a més pel fet que l'article 49 de la Llei 4/2010 no exclou expressament la incentivació de la participació. La segona seria la modificació de l'article 49 de la Llei 4/2010 per incorporar-hi la menció al foment de la participació com a objectiu de les campanyes institucionals. La tercera seria crear a curt termini la Sindicatura Electoral de Catalunya com a òrgan d'administració electoral competent en les consultes referendàries convocades per la Generalitat, i atribuir a l'esmentada institució la funció de fer o de supervisar la campanya institucional amb inclusió del foment de la participació.

#### **6.6.4.La campanya institucional en les consultes de la proposició de llei de**

**consultes no referendàries.** Si la consulta és convocada per la Generalitat en el marc de la proposició de llei de consultes populars no referendàries, actualment en tràmit al Parlament de Catalunya, la regulació de la campanya institucional que pugui desplegar l'Administració autonòmica correspon a la futura llei catalana ja que en aquest cas no es tracta d'un procediment que hagi de tenir en compte les prescripcions de la LOREG o de la LORMR. En aquest sentit les potencialitats derivades del principi rector de l'article 43.3 EAC, pel que fa al foment de la participació ciutadana en una consulta, podrien ser àmpliament desenvolupades, respectant sempre el límit de no influir en l'orientació del vot dels electors. Es suggereix, doncs, que la futura llei de consultes populars no referendàries incorpori la regulació de la campanya institucional amb expressa referència al foment de la participació com un dels seus objectius.

#### **6.7.La regulació de la campanya informativa o de propaganda**

**6.7.1.Contingut de la campanya informativa o de propaganda.** La campanya informativa o de propaganda en un referèndum o en una consulta té com a finalitat que les institucions convocants, altres poders públics i actors

polítics i socials puguin informar i exposar la seva posició sobre l'objecte de la convocatòria, és a dir, sobre allò que es pregunta.

**6.7.2.La campanya informativa dels poders públics en els referèndums convocats per l'Estat.** Si la convocatòria la fa l'Estat les decisions de la Junta Electoral Central estableixen que poden informar sobre el contingut de l'objecte del referèndum però no inclouen valoracions sobre aquest objecte per tal de preservar la neutralitat política de totes les institucions –tant les convocants com la resta-. Aquesta posició contrasta amb la que es manté en el Codi de bones pràctiques en matèria de referèndums de la Comissió de Venècia que admet que els poders públics prenguin partit en la campanya informativa d'un referèndum sense abusar de la seva posició i amb el compromís de garantir que els electors rebin al mateix temps una informació de la resta de punts de vista. Amb això el Consell d'Europa marca, a criteri del present informe, una possible i desitjable línia de modificació normativa de la LORMR o d'evolució de la doctrina de la Junta Electoral Central.

**6.7.3.La campanya informativa dels poders públics en la Llei 4/2010.** La Llei catalana 4/2010 no regula la campanya informativa dels poders públics en el cas dels referèndums convocats en el marc de les seves disposicions. Atesa aquesta mancança i atesa igualment la naturalesa referendària de les consultes populars regides per aquesta llei amb la conseqüent aplicació de les decisions de la Junta Electoral Central a aquest supòsit, es pot afirmar que els poders públics de Catalunya poden desplegar una campanya informativa sobre l'objecte del referèndum amb objectivitat i neutralitat i tractant d'evitar judicis de valor.

**6.7.4.La campanya dels poders públics en les consultes populars no referendàries.** Quant a la proposició de llei de consultes populars no



referendàries, tampoc no es troba en el text cap esment a la campanya informativa dels poders públics. Atès que aquest tipus de consultes no són de naturalesa referendària, el legislador català, sigui en la redacció definitiva de la llei sigui en la normativa complementària de desplegament, no està obligat a seguir els criteris anteriorment exposats de la Junta Electoral Central i podria incorporar els principis, també referenciats més amunt, del Codi de la Comissió de Venècia.

**6.7.5. La campanya informativa dels actors polítics i socials.** En relació a la campanya informativa dels actors polítics i socials, si la convocatòria la fa l'Estat, en aplicació de la LORMR i la LOREG, els partits polítics amb representació parlamentària tindran un paper protagonista en contrast amb altres partits i actors polítics i socials i en contrast també amb les previsions del Codi de bones pràctiques en matèria de referèndums de la Comissió de Venècia i altres experiències comparades. Aquesta és també la situació prevista en la Llei catalana 4/2010 amb l'única excepció de la consideració de la comissió promotora d'un referèndum d'iniciativa popular com a subjecte polític de la campanya informativa. En canvi en el text de la proposició de llei elaborat per la ponència conjunta del Parlament sobre consultes populars no referendàries s'obre la possibilitat que organitzacions socials o professionals formin "part del procés de consulta".

## **7. La implementació dels resultats de la consulta legal: conseqüències jurídiques de la victòria del "sí" i del "no"**

**7.1. La victòria del "sí" en una consulta amb una pregunta directa sobre la independència. Conseqüències per a la Generalitat.** En una consulta amb una pregunta directa sobre la independència, la victòria del "sí", malgrat que els referèndums i les consultes són jurídicament "consultius", genera, no

solament conseqüències polítiques innegables, sinó també deures o conseqüències jurídiques en relació als poders públics implicats. Concretament, pel que fa a la Generalitat estaria obligada a plantejar a l'Estat el projecte de secessió. Ho podria fer presentant una iniciativa de reforma constitucional o bé plantejant una negociació directa amb l'Estat al marge del procediment de reforma constitucional. La primera alternativa té l'avantatge polític i jurídic propi del respecte escrupolós a la legalitat vigent; té l'inconvenient que l'Estat pot bloquejar el procés, fet que obligaria a acudir a solucions polítiques, inclosa, si escau, la mediació internacional, i donaria pas a la possibilitat d'emprar vies alternatives, com la DUI. Si la Generalitat estima que la via de la reforma constitucional no és adequada i que en realitat s'està davant d'un procés constituent nou, podria instar la negociació amb l'Estat a través d'un procés de nou format. Tanmateix, es planteja també en aquest cas si la formalització del resultat d'aquest procés s'ha de fer o es pot fer per la via legal existent (reforma de la Constitució). En cas d'optar per formalitzar-lo mitjançant una reforma constitucional, el problema rau en el referèndum final, obligatori i vinculant, que s'hauria de celebrar en tot l'àmbit de l'Estat.

En tot cas, juntament amb l'inici del procés negociador amb l'Estat, la Generalitat hauria de promoure una sèrie d'actuacions en l'àmbit internacional i de la Unió Europea, destinades a aconseguir el suport al procés negociador amb l'Estat, inclosa la disposició a una possible mediació, l'acceptació i la presència en la comunitat internacional, i l'admissió de Catalunya com a nou soci de la Unió Europea o, en el seu cas, a determinar l'estatus de Catalunya fins la seva adhesió.

**7.2.La victòria del "sí" en una consulta amb una pregunta directa sobre la independència. Conseqüències per a l'Estat.** Des del punt de vista de l'Estat, una vegada plantejat el projecte per la Generalitat, estaria obligat a obrir el procés corresponent a la via iniciada per Catalunya: la revisió constitucional o





bé la negociació directa amb la Generalitat, tot establint en aquest cas un procediment que avui no existeix.

En cas que l'Estat no accepti iniciar aquest procés negociador o bloquegi la reforma constitucional, per negar valor vinculant a la consulta, per no reconèixer el seu resultat, per considerar que ha de seguir un procediment legal diferent o per qüestions directament de fons, el problema que es planteja és de naturalesa essencialment política, i no jurídica, i s'hauria de resoldre per tant a través de mitjans polítics, i no jurídics, encara que no s'ha de descartar la possibilitat d'acudir a instàncies jurisdiccionals, si escau, de caràcter internacional. Entre els mitjans polítics pot tenir un pes important el recurs a la mediació internacional, de tal manera que alguns estats i/o alguns organismes internacionals o supranacionals siguin cridats a actuar prop de l'Estat (i de la Generalitat) per facilitar tant l'obertura del procés de negociació com el seu desenvolupament, davant les dificultats que es puguin produir, sense excloure com a darrera solució vies unilaterals com la DUI.

Si la pregunta es referís a la creació d'un Estat propi i en aquesta locució es consideressin incloses fórmules federals o confederals, la implementació del "sí" exigiria una reforma de la Constitució, molt probablement per la via agreujada de reforma i, per tant, amb un nou referèndum en el qual els votants podrien tornar a votar.

**7.3. Conseqüències de la victòria del "no" en una consulta amb una pregunta directa sobre la independència.** En cas de victòria del "no", a banda de les conseqüències de caràcter polític, cal tenir present que aquest resultat no es pot interpretar com una opció a favor del manteniment de l'*status quo*, encara que aquest és l'efecte immediat que es produeix, i, naturalment, tampoc es pot entendre en el sentit que queden excloses per al futur modificacions o reformes del model actual, que no pot quedar petrificat. Aquest resultat de la

consulta no pot impedir, doncs, el plantejament de nous projectes de reforma i, fins i tot, passat un temps raonable, en els termes expressats en el cos de l'informe, nous projectes de consulta sobre la creació d'un estat independent.

**7.4. Conseqüències de la victòria del “sí” o del “no” en una consulta amb una pregunta formulada amb clàusules de salvaguarda de la legalitat o com a mandat dirigit al Parlament de Catalunya.** En aquests casos la conseqüència immediata seria l'obligació del Parlament de Catalunya de presentar una iniciativa de revisió constitucional per constituir un estat independent. A partir d'aquí seria d'aplicació el que s'ha dit respecte de la pregunta directa, en l'escenari de la negociació segons la via legal existent. La diferència està en el fet que algú podria considerar que el resultat de la consulta queda acomplert amb la simple presentació de la iniciativa per revisar la Constitució, que podria ser rebutjada d'inici pel Congrés i/o el Senat. Aquesta interpretació formalista no pot sostenir-se seriosament i seria percebuda com un frau, a l'interior i a l'escena internacional. En cas de negativa de l'Estat a iniciar el procés de negociació o de bloqueig posterior al llarg d'aquest procés, estaríem davant el mateix escenari de bloqueig que s'ha tractat respecte de la pregunta directa i serien d'aplicació les mateixes solucions.

En tot cas, cal assenyalar que per sobre de la concreta formulació de la pregunta, la consulta es plantejaria essencialment sobre la independència de Catalunya, donant primacia clarament a la qüestió substantiva sobre la procedimental. Si resultés impossible arribar a un acord satisfactori dins del procediment de revisió constitucional, aquest intent es consideraria fracassat i es podria obrir, en el seu cas, una negociació directa, entenent que s'està davant d'un moment constituent nou. És en realitat la mateixa situació que es donaria en el cas de la pregunta directa, amb les mateixes dificultats i problemes, però havent realitzat un intent previ d'implementar el resultat de la consulta per via de reforma constitucional.

### **7.5. Conseqüències de la victòria del “sí” o del “no” en una consulta amb pregunta**

**múltiple.** Les conseqüències d’una consulta amb preguntes múltiples estan condicionades pels problemes, abans referits, de concreció del significat de les alternatives i d’implementació dels resultats.

## **8. Vies alternatives en cas de no poder-se fer la consulta legal**

### **8.1. Les consultes mitjançant votació organitzades al marge de les disposicions legals per la Generalitat amb el suport dels ajuntaments o per organitzacions privades amb el suport indirecte de la Generalitat i dels ajuntaments.**

Aquests dos tipus de consulta podrien permetre conèixer la voluntat dels ciutadans i les ciutadanes de Catalunya sobre llur futur polític col·lectiu, però presenten inconvenients clars com ara la confrontació frontal amb l’Estat si s’empra la primera de les vies esmentades, una fàcil campanya de desprestigi des dels actors i institucions contraris a la consulta per la seva “inutilitat” (presentada com il·legal i anticonstitucional), una previsible escassa o insuficient participació, una possible deslegitimació dels resultats –també en l’esfera internacional-, problemes logístics d’organització, etc. Aquests inconvenients semblen desaconsellar la implementació d’aquest escenari alternatiu.

**8.2. Eleccions plebiscitàries.** Si es constata de manera incontrovertible la impossibilitat de fer el referèndum o la consulta sobre la independència de Catalunya per les vies legals anteriorment exposades com a conseqüència del reiterat capteniment contrari de les institucions de l’Estat, la via alternativa de les eleccions plebiscitàries es revela com la més adient per poder conèixer la posició del poble català sobre el seu futur polític col·lectiu. Aquest tipus d’elecció es caracteritza pel fet que, un cop convocades unes eleccions pel President de la Generalitat, alguns partits polítics decideixen oferir als electors en els seus programes i campanyes electorals com a objectiu únic o primordial la consecució de la independència de Catalunya, que es podria concretar en



una declaració unilateral d'independència (DUI) adoptada pel Parlament que surti de les eleccions. En suport de la legitimitat política de les eleccions plebiscitàries es poden invocar els arguments de legalitat, d'eficàcia i de respecte al principi democràtic que s'han exposat en el cos d'aquest informe.

**8.3. Declaracions Unilaterals d'independència.** En hipòtesi les DUI es poden produir com a conseqüència o culminació d'unes eleccions plebiscitàries, amb l'objectiu d'implementar els seus resultats o bé amb caràcter previ a aquestes eleccions i sens perjudici que pugui ser ratificada *a posteriori* mitjançant un referèndum o una consulta popular. Les DUI no s'ajusten a les disposicions de l'ordenament constitucional vigent, malgrat que des de la perspectiva del dret i la pràctica internacionals no constitueixen il·lícits internacionals. Amb tot, la legitimitat política de les DUI posteriors a unes eleccions plebiscitàries es basa en la legitimitat democràtica del nou Parlament sorgit d'aquestes eleccions, celebrades com a alternativa a la impossibilitat de fer un referèndum o una consulta i en un marc de plena llibertat per a defensar qualsevol opció. En el cas de les DUI que no són culminació d'unes eleccions plebiscitàries, es poden considerar políticament legítimes si són conseqüència del fet d'haver emprat l'Estat instruments jurídics per impedir unes eleccions plebiscitàries o d'haver adoptat actituds de bloqueig a l'hora d'implementar els resultats d'una consulta legal.

**8.4. Procediments parlamentaris per realitzar una DUI.** Des del punt de vista procedimental es podrien emprar dos instruments per aprovar una DUI: la proposta de resolució presentada conjuntament per tots els grups parlamentaris favorables a la DUI o el projecte de llei presentat pel Govern o la proposició de llei presentada conjuntament per tots els grups parlamentaris favorables a la DUI. L'avantatge de la proposta de resolució és la seva ràpida tramitació en una sola sessió plenària en la qual en poc més d'una hora podrien intervenir el Govern i tots els grups parlamentaris per fixar la seva

posició sobre la DUI. L'inconvenient de la proposta de resolució és que dona com a resultat una resolució que no té en puritat efectes jurídics atès que s'aprova en exercici de la funció d'impuls parlamentari. Per aquest motiu, sembla aconsellable optar per tramitar la DUI com una iniciativa legislativa ja que això li atorgaria la rellevància formal i normativa (aprovació com a llei) que es revela necessària per un acte tan transcendent com una declaració d'independència. La tramitació com a projecte de llei permetria utilitzar el tràmit més ràpid de la lectura única en el Ple, però aquest procediment té l'inconvenient de reservar la iniciativa només al Govern i exigir una unanimitat que difícilment s'assoliria. En canvi, la tramitació com a proposició de llei pel procediment d'urgència faria possible una presentació conjunta de la DUI i una tramitació també notablement ràpida per part de tots els grups parlamentaris que li són favorables. Cal plantejar-se, finalment, la qüestió de la majoria necessària per aprovar la DUI. Si es tramita com a proposta de resolució es podria aprovar per majoria simple ja que el Reglament no preveu en aquest cas majories especials. Si es seguís el procediment legislatiu, es tractaria, per raons òbvies, d'un tipus de llei no específicament previst reglamentàriament i caldria que la Mesa determinés prèviament el tipus de majoria que, atenent als criteris exposats anteriorment a propòsit del referèndum o la consulta, podria ser el de la majoria simple o el de la majoria absoluta.

**8.5.Procediments de mediació.** Arribats a una situació de bloqueig pràctic un cop esgotades les vies legals internes hi hauria la possibilitat de promoure una mediació o, si escau, un arbitratge d'una institució o organització internacional -com les Nacions Unides- o europea -com la UE. Les dues parts haurien d'admetre el procediment a partir de regles pactades i la legitimitat del resultat final del procés. Aquest podria ser un camí de desbloqueig de la situació que podria incloure la celebració d'una consulta, ja sigui a l'inici del procés o al final per ratificar o no la solució proposada. Té l'avantatge de la internacionalització de la reivindicació política que està subjacent a la proposta

de consulta. Tanmateix, a banda de la dificultat que l'Estat accepti una mediació d'aquest tipus i de la complexitat de tot el procés, aquesta proposta té l'inconvenient fonamental de la seva previsible excessiva durada, atesa l'experiència en altres processos d'aquesta mena.

## **9. Instruments jurídics que pot utilitzar l'Estat –o altres subjectes legitimats- per oposar-se a les activitats desenvolupades per la Generalitat per convocar la consulta o per implementar els seus resultats**

**9.1. Instruments que pot utilitzar l'Estat respecte de les vies legals que requereixen la seva convocatòria, delegació o autorització.** Respecte de quatre de les vies legals analitzades, l'oposició de l'Estat es pot manifestar mitjançant l'exercici de les funcions que té atribuïdes en cadascuna d'elles; en concret: negant-se a convocar -o a regular i convocar- en el cas dels referèndums de l'art. 92 CE; impugnant la llei -com ja ha fet- i negant l'autorització, en el cas dels referèndums de la Llei catalana 4/2010; denegant la petició de delegació o transferència de l'art. 150.2 CE o no admetent a tràmit la petició de reforma constitucional o oposant-s'hi al llarg de la seva tramitació.

En la resta de vies que s'han analitzat al llarg de l'informe (consultes no referendàries, eleccions plebiscitàries, consultes informals i DUI) l'Estat no hi té atribuïda cap funció -de regulació, autorització o aprovació- per la qual cosa les possibles reaccions de l'Estat s'hauran de fonamentar en els instruments jurídics que, amb caràcter general, l'ordenament jurídic posa a la seva disposició.

**9.2. Instruments que es podrien intentar utilitzar en relació a la futura llei de consultes no referendàries i les consultes convocades a la seva empara.** La futura llei de consultes no referendàries podria ser objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat presentat pel President del Govern de l'Estat que podria



fer ús de la facultat prevista a l'article 161.2 CE -suspensió de la llei per un període mínim de cinc mesos-, o per altres subjectes legitimats (50 diputats, 50 senadors o Defensor del Poble).

Els actes de desenvolupament i d'aplicació de la llei de consultes no referendàries, relacionats amb la regulació i convocatòria d'una consulta, podrien ser impugnats davant de les jurisdiccions constitucional (per part de l'Estat a través del procediment de l'art. 161.2 CE o del conflicte de competències, que comportarien la suspensió de l'acte impugnat per un període mínim de cinc mesos) i contenciosa-administrativa (en aquest cas, la legitimació correspon al Govern de l'Estat, i també a qualsevol persona o entitat que al·legués ser titular d'un dret o interès legítim afectat per l'actuació de la Generalitat).

**9.3. Instruments que es podrien intentar utilitzar davant d'unes eleccions plebiscitàries.** Davant d'unes eleccions plebiscitàries, l'Estat només podria dirigir-se contra l'acte de convocatòria, però no pel seu contingut -que no explicitaria el caràcter plebiscitari- que només li poden donar *a posteriori* els partits polítics- sinó com a conseqüència dels programes electorals presentats per algunes de les candidatures o per declaracions i acords de membres del Govern o del Parlament. Les vies processals que es podrien utilitzar per impugnar la convocatòria serien la del recurs contenciós-administratiu i la impugnació davant del Tribunal Constitucional prevista a l'art. 161.2 CE, si bé els arguments que es podrien aduir per fonamentar les impugnacions són notablement febles, i més tenint en compte que la llibertat a l'hora de concretar el contingut dels programes electorals és la característica més fonamental de les eleccions democràtiques.

Si l'Estat renunciés a impugnar les eleccions plebiscitàries davant dels tribunals, en hipòtesi encara li quedaria -com a darrer recurs per tractar-se



d'un mecanisme absolutament excepcional- la via de l'art. 155 CE que permet al Govern de l'Estat adoptar les mesures necessàries en cas que una comunitat autònoma no complís les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposaven, o actués de forma que atemptés greument contra l'interès general d'Espanya. També en aquest cas, els arguments que podria adduir l'Estat presenten una notable feblesa, però la vaguetat de la regulació de l'art. 155 CE, tant pel que fa als supòsits que justifiquen la seva aplicació com respecte de les mesures que es poden adoptar, contribueix a posar en mans de l'Estat un instrument amb un abast impugnatori imprecís i, per això mateix, amb uns potencials efectes lesius per a l'autonomia catalana.

#### **9.4. Instruments que es podrien intentar utilitzar davant de la convocatòria de**

**consultes “informals” o “alegals”.** Pel que fa a les consultes dutes a terme mitjançant procediments no previstos legalment (consultes *informals* o *alegals*), si fossin impulsades pels poders públics, els mecanismes que podria utilitzar l'Estat podrien ser les vies ja comentades de l'exercici d'accions en la jurisdicció contenciosa-administrativa, la impugnació davant del Tribunal Constitucional per la via de l'article 161.2 CE i l'aplicació, certament forçada, de l'article 155 CE. Cal afegir l'exercici d'accions penals, que podrien ser instades no només per l'Estat, sinó també per particulars a través de la presentació de querelles o denúncies.

Respecte de les accions penals, es pot afirmar que no està tipificat com a delicte convocar una consulta popular mitjançant procediments no previstos legalment, de tal manera que una hipotètica pretensió d'aplicar el dret penal només podrà fonamentar-se en aquells preceptes penals que tipifiquen, amb caràcter general, determinades actuacions de les autoritats públiques vulneradores de l'ordenament jurídic. En concret, tres són els tipus delictius que, en hipòtesi, algú podria arribar a considerar aplicables: la usurpació d'atribucions, la prevaricació i la desobediència. No obstant això, l'anàlisi dels



diferents tipus penals posa de manifest que difícilment s'hi poden encabir els actes relatius a la consulta, si bé no es pot descartar que es pogués arribar a forçar la interpretació dels corresponents preceptes per inserir-hi les actuacions que pogués impulsar la Generalitat.

Pel que fa a la participació dels particulars en aquestes consultes impulsades pels poders públics -en els actes de propaganda electoral, en les meses, en les instàncies de control de les votacions, etc.- el dret penal no tipifica de manera expressa cap d'aquestes conductes i tan sols es podrien plantejar problemes de desobediència si algun tribunal hagués dictat alguna resolució prohibint explícitament les consultes.

En cas que les consultes *informals* fossin impulsades per entitats privades, les vies de resposta de l'Estat serien més limitades ja que l'Estat no podria recórrer ni a l'exercici d'accions contencioses-administratives ni a la via del Tribunal Constitucional. Tampoc en aquest cas el dret penal tipifica de forma expressa la realització d'una consulta ciutadana promoguda per particulars. El que sí que podria fer l'Estat és impugnar per la via contenciosa-administrativa o per la via constitucional les actuacions dels poders públics -locals o autonòmics- que donessin suport a aquestes iniciatives privades. Tampoc no es pot descartar que es poguessin arribar a perseguir en la via penal aquestes actuacions de suport de les administracions, però també en aquest cas es tractaria d'una interpretació forçada i extensiva de la normativa penal.

**9.5. Instruments que es podrien intentar utilitzar davant d'una declaració unilateral d'independència.** En cas que les institucions catalanes duguessin a terme una DUI, l'Estat podria recórrer a la via de l'article 161.2 CE; al mecanisme excepcional de l'article 155 CE; a l'exercici de les accions penals analitzades en fer referència a les consultes informals i a la declaració dels estats d'excepció o setge.



Pel que fa a la via penal, no es pot descartar que l'Estat pogués considerar aplicables, a banda dels tipus penals anteriorment esmentats, el delictes de rebel·lió o el de sedició, però l'examen dels corresponents preceptes del Codi Penal reflecteix que es tracta d'uns tipus penals l'aplicabilitat dels quals depèn d'interpretacions extremadament forçades i extensives ja que no inclouen de forma expressa les actuacions en què, *a priori*, consistiria la DUI, la qual, a més, no constituïria un il·lícit dret internacional.

El darrer dels mecanismes el constitueix la declaració de l'estat d'excepció - aplicable en cas que el lliure exercici dels drets i llibertats dels ciutadans, el normal funcionament de les institucions democràtiques, el dels serveis públics essencials per a la comunitat, o qualsevol altre aspecte de l'ordre públic, resultin greument alterats- i de l'estat de setge -previst per al cas que es produeixi o amenaci produir-se una insurrecció o acte de força contra la sobirania o independència d'Espanya, la seva integritat territorial o l'ordenament constitucional que no pugui resoldre's per altres mitjans-. Sembla que una DUI, tal i com aquí es planteja no pot constituir un supòsit de fet que justificués la declaració de l'estat de setge, entre d'altres raons perquè sempre s'ha interpretat que les amenaces que poden donar lloc a l'aplicació d'aquesta figura són amenaces exteriors. També és molt discutible, malgrat que no sigui impensable, que una DUI pogués constituir un supòsit de fet que justificués la declaració d'un estat d'excepció, a no ser que es forçés la interpretació dels efectes que comporta una DUI tot considerant que s'estava alterant greument el normal funcionament de les institucions democràtiques.

**9.6. Altres instruments que es podrien intentar utilitzar.** En darrer lloc, cal apuntar que no es pot descartar que, tant davant de les vies legals com enfront de la resta d'actuacions, l'Estat pogués utilitzar, de forma esbiaixada, altres instruments coercitius que l'ordenament jurídic posa al seu abast, especialment en l'àmbit del control de l'estabilitat econòmica-pressupostària



(Llei Orgànica d'Estabilitat Pressupostària i futura llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern).

## Annexos

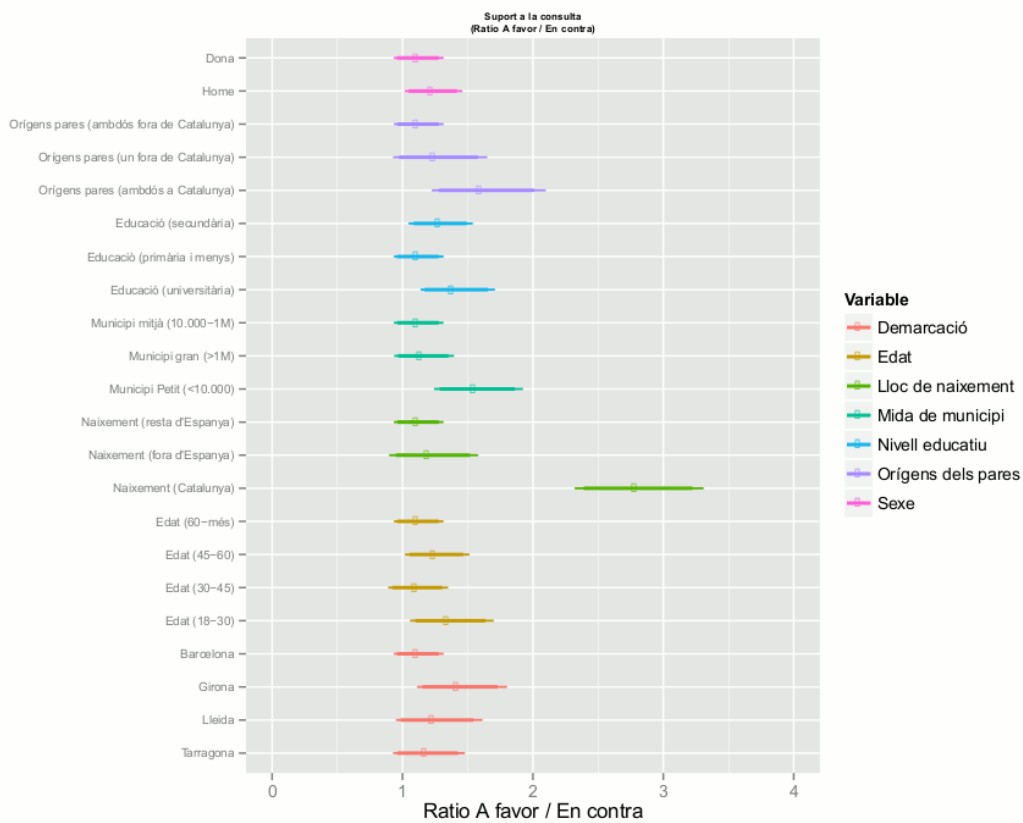
### **ANNEX I: Model contextual, model individual i Bases de dades utilitzades**

Fitxa del Model estadístic realitzat en l'apartat 2.4 (anàlisi combinada de les enquestes i dels resultats electorals): model multinomial logístic amb els indecisos com a categoria de referència. Les covariables canvien en cada cas, i la mostra també. En concret, s'han realitzat dos models:

- Model contextual: els factors són el record de vot a les darreres eleccions, l'àmbit del pla territorial de Catalunya i la mida del municipi. La mostra és de 800 persones segons l'enquesta del CEO (CEO-703, Octubre 2012).
- Model individual: els factors són els que hi ha al gràfic que es mostra a continuació. La mostra és de 4000 persones segons les enquestes de les que es disposa de microdades individuals: El Periódico (3), Ara i CEO, cadascuna amb una mostra de 800 persones. Les dades han estat agrupades (*pooled*). L'estimació dels valors perduts es fa segons els percentatges observats a la mostra.

En ambdós casos l'estimació del model es fa a través de tècniques Bayesianes i MCMC (mètodes Monte Carlo i Cadenes de Markov), amb tractament de valors perduts. Estimació realitzada amb JAGS i el tractament de les dades amb el paquet estadístic d'R. Variable a explicar: suport a la realització de la consulta, en 3 respostes (Abstenció, no i sí). Variables explicatives: simpatia de partit, mida de municipi i àmbit territorial del pla (agrupat a partir de la comarca)

Gràfic 3: Factors explicatius del suport a la consulta (indecisos categoria referència)



Bases de dades utilitzades

Institut o encarregat de la realització de l'enquesta	Referència	Dates del treball de camp	Tamany de la mostra
Centre d'Estudis d'Opinió	CEO, 703	27/09/2012 – 01/10/2012	800
GAPS	ARA, octubre 2012	25/10/2012 – 26/10/2012	800
Gabinet d'Estudis Socials i d'Opinió Pública	El Periódico, gener 2012	16/01/2012 – 19/01/2012	800
Gabinet d'Estudis Socials i d'Opinió Pública	El Periódico, setembre 2012	26/09/2012 – 27/09/2012	800
Gabinet d'Estudis Socials i d'Opinió Pública	El Periódico, gener 2013	14/01/2013 – 16/01/2013	800
Feedback	La Vanguardia, setembre 2012	21/09/2012 – 27/09/2012	1200
Feedback	La Vanguardia, octubre 2012	08/10/2012 – 11/10/2012	1000

Preguntes utilitzades en les enquestes:

CEO – 703: Vostè està a favor o en contra que es convoqui un referèndum perquè el poble de Catalunya decideixi si vol o no que Catalunya esdevingui un nou Estat d'Europa? Hi estic a favor; Hi estic en contra; No ho sap; No contesta.

GAPS, octubre 2012: Vostè està d'acord o en desacord que en la propera legislatura se celebri un referèndum perquè el poble de Catalunya decideixi si vol o no que Catalunya esdevingui un nou Estat d'Europa? D'acord; En desacord; Indiferent; Ns/Nc.

GESOP, gener 2012: Li semblaria bé que el govern espanyol donés suport a la celebració d'un referèndum sobre la independència de Catalunya com ha fet el govern britànic? Sí; No; No ho sap/No contesta

GESOP, setembre 2012: Vostè estaria d'acord que en la propera legislatura se celebrés una consulta sobre l'autodeterminació de Catalunya, encara que no es tingui l'autorització de l'Estat? Sí; No; No ho sap/No contesta

GESOP, gener 2013: També inclou una consulta el 2014 per decidir si Catalunya ha de ser un Estat d'Europa, vostè està més aviat d'acord o més aviat en desacord amb la celebració d'aquesta consulta l'any 2014? Més aviat d'acord; Més aviat en desacord; Indiferent/Li és igual; No ho sap/No contesta

Feedback, setembre 2012: Vostè està a favor o en contra que es convoqui un referèndum perquè el poble de Catalunya decideixi si vol o no que Catalunya esdevingui un nou Estat d'Europa? Sí; No; Ns/Nc

Feedback, octubre 2012: Vostè està d'acord o en desacord que en la propera legislatura se celebri un referèndum perquè el poble de Catalunya decideixi si vol o no que Catalunya esdevingui un nou Estat d'Europa? Sí; No; Ns/Nc

## **ANNEX II: Mapes complementaris eleccions 2010. Mapes sintètics dels resultats de les enquestes i dels resultats eleccions 2012**

Tot seguit s'inclouen diferents mapes complementaris mencionats en alguna part d'aquest apartat. En primer lloc, es mostra una anàlisi de robustesa basada en els resultats electorals al Parlament de Catalunya del 2010, els quals venen a ratificar les anàlisis incloses en el text basades en les eleccions del 2012 (Per tal de simplificar aquest Annex i en no ser un factor decisiu en el resultat, només es mostren els resultats considerant el PSC en la versió de partit favorable a la consulta (Mapes 13 i

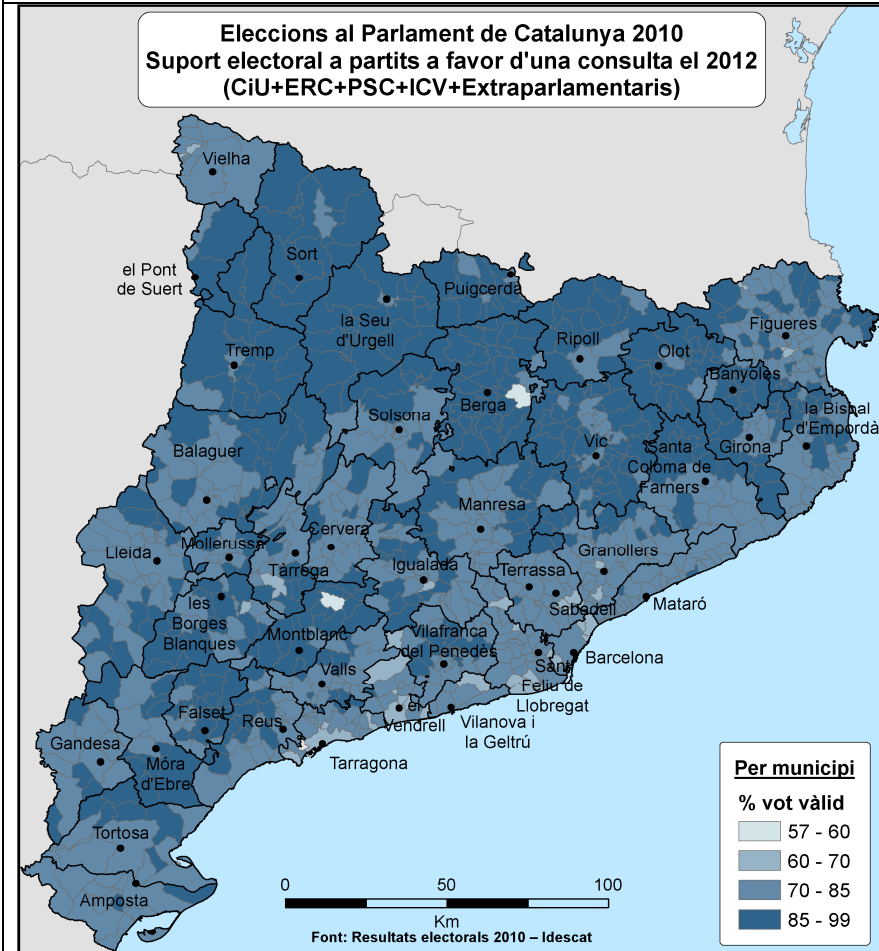


14). En segon lloc, es mostren els mapes dels ciutadans favorables, contraris i indiferents a la consulta basats en els resultats de les enquestes i dels resultats electorals (Mapes 14, 15 i 16).

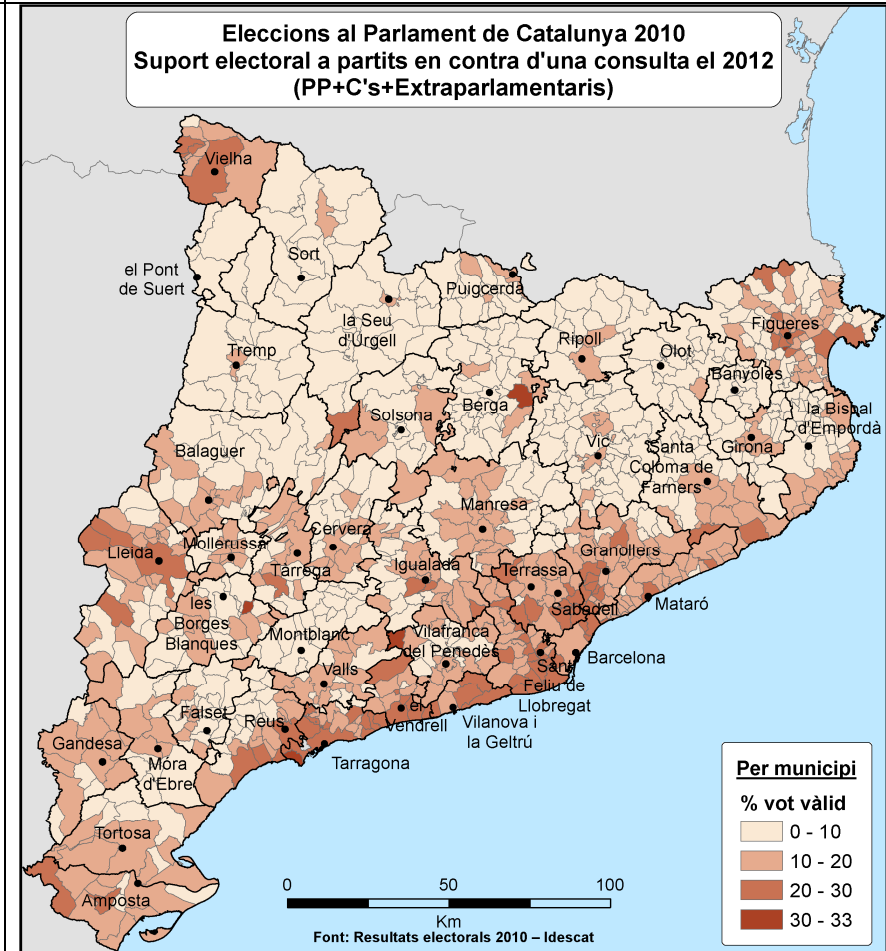




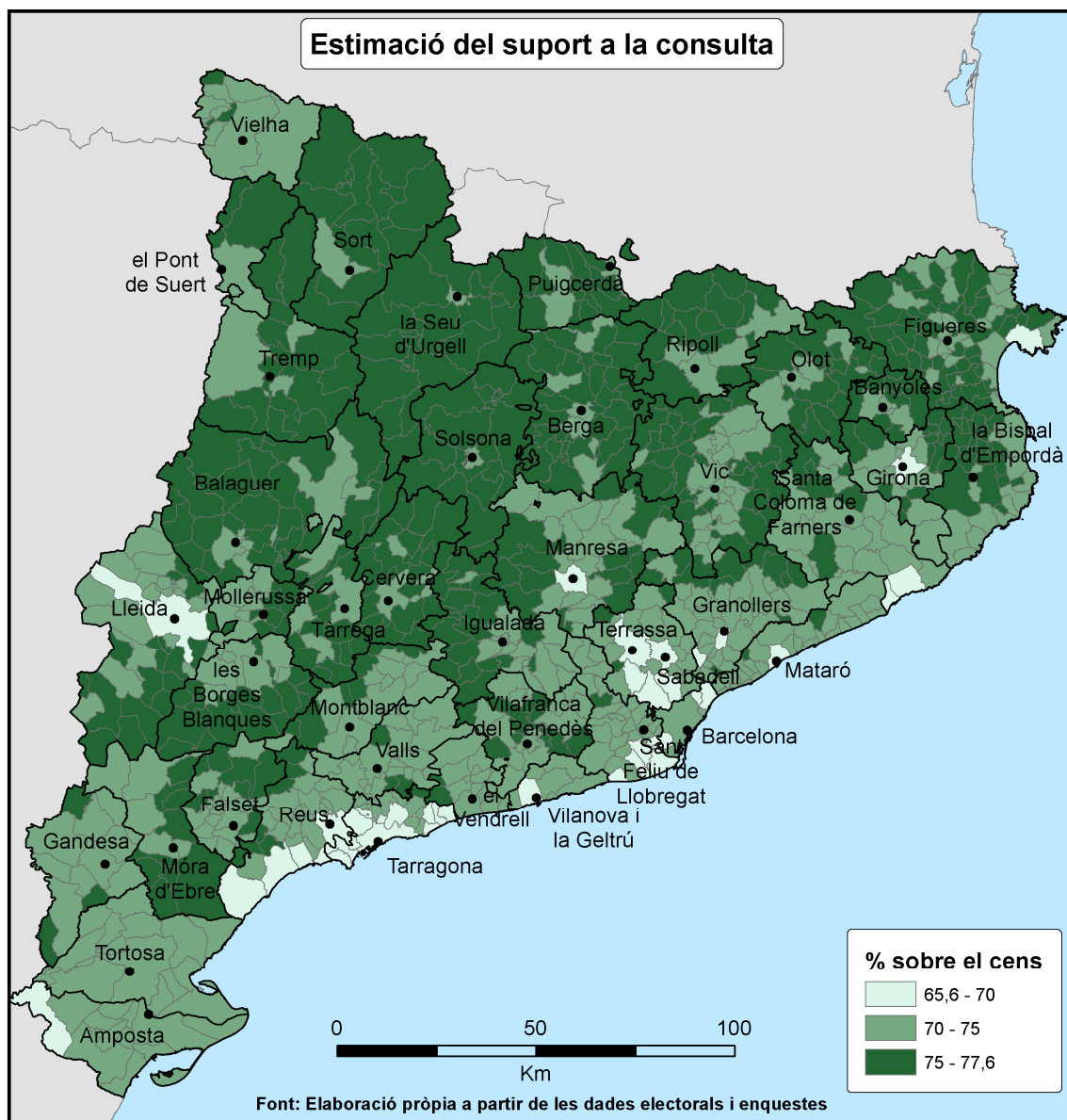
Mapa 12



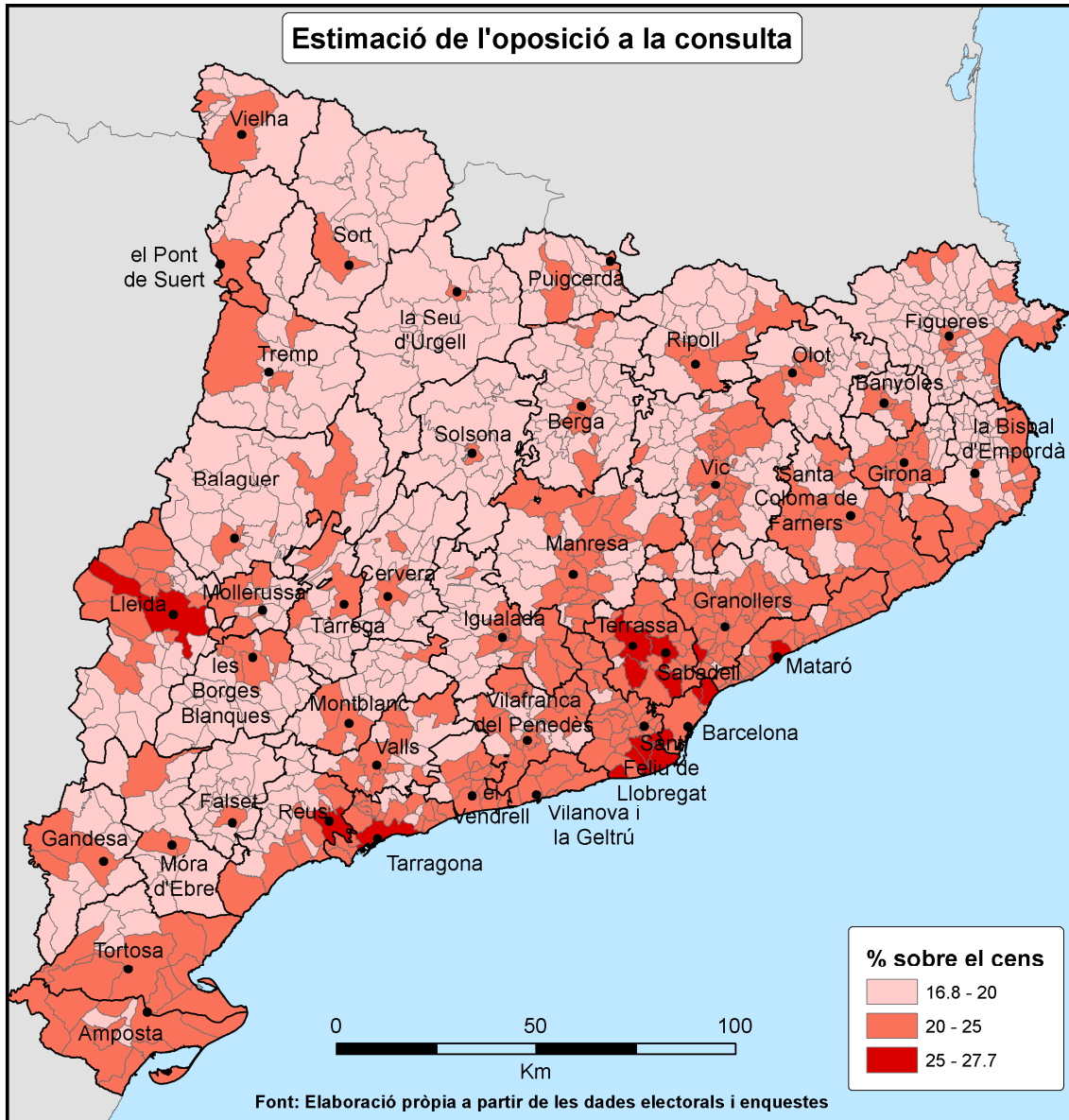
Mapa 13



Mapa 14: Estimació del suport a la celebració d'una consulta per municipis (2012)



Mapa 15: Estimació dels contraris a la celebració d'una consulta per municipis (2012)



Mapa 16: Estimació de la indiferència respecte la celebració d'una consulta per municipis (2012)



**ANNEX III: Referèndums amb impacte institucional/constitucional celebrats a 10 democràcies (Alemanya, Bèlgica, Canadà, Dinamarca, França, Irlanda, Itàlia, Regne Unit, Suècia i Suïssa) (1995-maig 2013). Nivells estatal i subestatal (Suïssa: anàlisi només del nivell estatal)**

**TAULA 1 RESUM GENERAL (1995-2013)**

TEMA CONSULTA	ESTATAL	SUBESTATAL	TOTAL TIPUS
<b>1.Reforma estructural institucional</b>	D1 F5 I7, I8 IT1, IT2, IT3 S7, S8	A1, A2 C1 F1 R1	<b>14</b>
<b>2.Sobirania/cessió de poders /UE</b>	D2, D3, D4 F2 I1, I2, I3, I4, I5, I6, I9 SE1 S1, S2, S3, S4, S5, S6, S9	C2 F3, F4, F6, F7 R2, R3, R4, R5, R6, R7, R8	<b>31</b>
<b>3.Ampliació/reducció drets (inclou immigració)</b>	i1, i2, i3, i4, i5, i6, i7, it1, it5, it9, it10 s4, s5, s6, s7, s8, s9, s10, s11, s12, s13, s14, s15, s16, s17, s20, s21, s22, s23	a3, a8 c2	<b>32</b>
<b>4.Reforma sistema electoral</b>	it2, it3, it4, it6, it8, it11 r1	c1 r2	<b>9</b>
<b>5.Desenvolupament democràcia directa i participació</b>	it7 s1, s2, s3, s18, s19	a1, a2, a6, a7	<b>10</b>
<b>6.Reforma límits territorials</b>	s24	a4, a5	<b>3</b>

**99**

**(45+54)**

**Resum 45 casos de consultes sobre reformes que impliquen una reforma del disseny institucional o una cessió de sobirania (1995-2013)**

- (A1) **Land: BAVIERA (Alemanya)**. 08/02/1998. Revisió de la Constitució: un país sense Senat.
- (A2) **Land: BAVIERA (Alemanya)**. 08/02/1998. Revisió de la Constitució: Govern i Parlament.
- (C1) **Territori: NUNAVUT (Canadà)**. 26/05/1997. Paritat en la representació de l'assemblea Inuit.
- (C2) **Província: QUÉBEC (Canadà)**. 30/10/1995. Sobirania.
- (D1) **DINAMARCA**. 07/06/2009. Successió ambisexual al tron.
- (D2) **DINAMARCA**. 25/11/2008. Referèndum sobre l'ampliació de l'autogovern a Grenlàndia (sobirania plena).
- (D3) **DINAMARCA**. 28/09/2000. Sobre la incorporació al sistema de moneda única europea (UE).
- (D4) **DINAMARCA**. 28/05/1998. Sobre el Tractat d'Amsterdam (UE).
- (F1) **Regió: ALSÀCIA (França)**. 07/04/2013. Unitat de gestió per a la regió.
- (F2) **FRANÇA**. 29/05/2005. Constitució Europea.
- (F3) **Territoris d'ultramar: GUADALUPE I MARTINICA (França)**. 07/12/2003. Evolució de l'estatus de Guadalupe i Martinica, i creació d'una assemblea única
- (F4) **Regió: CÒRSEGA (França)**. 06/07/2003. Modificació de l'estatus de l'illa
- (F5) **FRANÇA**. 24/09/2000. Reducció mandat presidencial de 7 a 5 anys.
- (F6) **Territori d'ultramar: ILLA DE MAYOTTE (França)**. 02/07/2000. Acords de París
- (F7) **Territori d'ultramar: NOVA CALEDÒNIA (França)**. 08/11/1998. Tractat de Noumea.
- (I1) **IRLANDA**. 31/05/2012. Tractat per l'Estabilitat, la Coordinació i la Governança en la Unió Econòmica Monetària.
- (I2) **IRLANDA**. 02/10/2009. Ratificació del Tractat de Lisboa.
- (I3) **IRLANDA**. 12/06/2008. Ratificació del Tractat de Lisboa.

- (I4) **IRLANDA**. 19/10/2002. Ampliació Unió Europea, Tractat de Niça.
- (I5) **IRLANDA**. 07/06/2001. Ratificació del Tractat de Niça.
- (I6) **IRLANDA**. 07/06/2001. Adhesió Cort Penal Internacional.
- (I7) **IRLANDA**. 11/06/1999. Reconeixement de les autoritat locals.
- (I8) **IRLANDA I IRLANDA DEL NORD**. 22/05/1998. Autoritats irlandeses sobre tot el territori de l'Illa / Acords de Pau Ulster.
- (I9) **IRLANDA**. 22/05/1998. Ratificació Tractat d'Amsterdam.
- (IT1) **ITÀLIA**. 25/06/2006. Referèndum constitucional: 55 articles.
- (IT2) **ITÀLIA**. 07/10/2001. Esmena del Títol V de la Constitució (2a part). Reforma regional.
- (IT3) **ITÀLIA**. 15/06/1997. Eliminació del Ministeri d'Agricultura.
- (R1) **Nacionalitat: GAL·LES (Regne Unit)**. 03/03/2011. Poders extensos per a l'Assemblea Regional
- (R2) **Regió: NORDEST D'ANGLATERRA (Regne Unit)**. 04/11/2004. Autoritat regional única.
- (R3) **Excolònia: GIBRALTAR (Regne Unit)**. 07/11/2002. Sobirania compartida.
- (R4) **Excolònia: ILLA D'ASCENSIÓ (Regne Unit)**. 23/08/2002. Autonomia local.
- (R5) **Nacionalitat: IRLANDA DEL NORD (Regne Unit)**. 22/05/1998. Acord de Belfast (*Acord del Divendres Sant*), també referendat en la República d'Irlanda per reforma constitucional.
- (R6) **Nacionalitat: GAL·LES (Regne Unit)**. 18/09/1997. Instauració d'una Assemblea pròpia.
- (R7) **Nacionalitat: ESCÒCIA (Regne Unit)**. 11/09/1997. Instauració d'un Parlament propi.
- (R8) **Excolònia: BERMUDA (Regne Unit)**. 16/08/1995. Sobirania.
- (SE1) **SUÈCIA**. 14/09/2003. Adopció moneda única europea.
- (S1) **SUISSA**. 08/02/2009. Decret federal del 13 de juny de 2008 que aprova la renovació de l'acord entre Suïssa i la Comunitat Europea i els seus estats membres en matèria de lliure circulació de persones, i l'aprovació i aplicació del Protocol d'ampliar l'acord sobre la lliure circulació de Bulgària i Romania

- (S2) **SUISSA**. 28/11/2004. Decret federal del 3 d'octubre sobre la revisió de la composició financera i la distribució impositiva entre la Confederació i els cantons
- (S3) **SUISSA**. 09/02/2003. Llei federal sobre l'ajust de les contribucions cantonals als costos hospitalaris
- (S4) **SUISSA**. 03/03/2002. Iniciativa ciutadana "Suïssa s'uneix a les Nacions Unides".
- (S5) **SUISSA**. 04/03/2001. Iniciativa ciutadana "Sí a Europa".
- (S6) **SUISSA**. 21/05/2000. Decret federal sobre l'aprovació dels acords sectorials sobre Suïssa i la Comunitat Europea i/o els seus estats membres, o Euratom.
- (S7) **SUISSA**. 18/04/1999. Decret federal sobre una nova Constitució federal.
- (S8) **SUISSA**. 07/02/1999. Decret federal sobre la modificació de les condicions d'elegibilitat per al Consell Nacional
- (S9) **SUISSA**. 08/06/1997. Iniciativa ciutadana "Referèndum públic sobre les negociacions d'accés a la Unió Europea".

#### **Resum 54 casos de consultes sobre reformes que no impliquen una reforma del disseny institucional o una cessió de sobirania (1995-2013)**

- (a1) **Land: HAMBURG (Alemanya)**. 27/09/1998. A) Democràcia directa en els districtes
- (a2) **Land: HAMBURG (Alemanya)**. 27/09/1998. B) Revisió del sistema de democràcia directa
- (a3) **Land: BAVIERA (Alemanya)**. 08/02/1998. Revisió constitucional: drets fonamentals i objectius de la Constitució
- (a4) **Land: BERLÍN (Alemanya)**. 05/05/1996. Fusió Berlín i Brandenburg
- (a5) **Land: BRANDEMBURG (Alemanya)**. 05/05/1996
- (a6) **Land: BERLÍN (Alemanya)**. 22/10/1995. Reforma Constitució
- (a7) **Land: BAVIERA (Alemanya)**. 01/10/1995. Més democràcia a Baviera: Decisions Populars a nivell local



- (a8) **Land: HESSE (Alemanya).** 19/02/1995. Article 75 Constitució: dret a ser escollit a l'edat de 18 anys.
- (c1) **Província: Columbia Britànica (Canadà).** 17/05/2005. Sistema electoral
- (c2) **Província: Columbia Britànica (Canadà).** 15/05/2002. 8 qüestions sobre els aborígens
- (i1) **IRLANDA.** 10/11/2012. Els Drets de l'Infant.
- (i2) **IRLANDA.** 27/10/2011. Poders per a les comissions parlamentàries.
- (i3) **IRLANDA.** 11/06/2004. Ciutadania irlandesa
- (i4) **IRLANDA.** 06/03/2002. Protecció de la vida humana de l'embaràs.
- (i5) **IRLANDA.** 07/06/2001. Abolició Pena de Mort
- (i6) **IRLANDA.** 28/11/1996. Dificultar la llibertat sota fiança dels criminals sospitosos de ser perillosos.
- (i7) **IRLANDA.** 24/11/1995. Lleis del divorci.
- (it1) **ITÀLIA.** 13/06/2011. Abolició de l'obligació dels titulars superior de l'estat d'aparèixer davant d'un tribunal.
- (it2) **ITÀLIA.** 22/06/2009. Abolició de les llistes combinades per a les eleccions de la Casa de Representants.
- (it3) **ITÀLIA.** 22/06/2009. Abolició de les llistes combinades per a les eleccions del Senat.
- (it4) **ITÀLIA.** 22/06/2009. Abolició de la candidatura múltiple per a les eleccions de la Casa dels Representants.
- (it5) **ITÀLIA.** 13/06/2005. Disposicions referides a la finalitat de la investigació, analogia entre els drets de la persona i el fetus.
- (it6) **ITÀLIA.** 21/05/2000. Eliminar la quarta part dels escons en el Parlament atribuïts al mètode proporcional.
- (it7) **ITÀLIA.** 21/05/2000. Abolició del reemborsament del referèndum i del cost de la campanya electoral.
- (it8) **ITÀLIA.** 18/04/1999. Abrogació de la quarta part del Parlament escollida per mètode proporcional.
- (it9) **ITÀLIA.** 15/06/1997. Eliminar el dret a traspasar la propietat privada caçant.

- (it10) **ITÀLIA.** 11/06/1995. Residència cautelar. Abolició de la facultat del fiscal nacional antimafia d'obligar a un presumpte mafiós a residir lluny del seu lloc d'origen.
- (it11) **ITÀLIA.** 11/06/1995. Llei electoral municipal. El seu objectiu és eliminar el sistema a doble volta per a l'elecció directa dels alcaldes de les ciutats amb més de 15.000 habitants.
- (r1) **REGNE UNIT.** 05/05/2011. Utilització del "vot alternatiu" en el sistema electoral.
- (r2) **Excolònia: Illes Malvines (Regne Unit).** 11/12/2001. Canvi dels districtes electorals.
- (s1) **SUISSA.** 27/09/2009. Decret federal del 19 de desembre de 2008 de l'abandonament de la introducció de la iniciativa ciutadana general.
- (s2) **SUISSA.** 01/06/2008.-Iniciativa ciutadana "Per naturalitzacions democràtiques".
- (s3) **SUISSA.** 01/06/2008. Iniciativa ciutadana: "Sobirania popular enlloc de la propaganda del govern".
- (s4) **SUISSA.** 24/09/2006. Decret Federal de 16 de desembre de 2005 sobre una revisió dels articles que es refereixen a l'educació en la constitució federal.
- (s5) **SUISSA.** 24/09/2006 Esmena del 16 de desembre de 2005 sobre la llei d'asil.
- (s6) **SUISSA.** 26/09/2004. Decret Federal del 3 d'octubre de 2003 sobre l'adquisició de drets de ciutadania per a estrangers de tercera generació.
- (s7) **SUISSA.** 26/09/2004. Decret Federal del 3 d'octubre sobre la conducta correcta per a la naturalització i sobre naturalització més fàcil per a joves estrangers de segona generació.
- (s8) **SUISSA.** 08/02/2004. Iniciativa Popular "Detenció de cadena perpètua per a autors de delits sexuals o crims violents que es consideren altament perillosos i intractables".
- (s9) **SUISSA.** 18/05/2003. Iniciativa ciutadana: "Iguals drets per als incapacitats".
- (s10) **SUISSA.** 18/05/2003. Iniciativa ciutadana: "La salut ha de ser assequible (Iniciativa de Salut".
- (s11) **SUISSA.** 18/05/2003. La Llei Federal sobre protecció civil.

- (s12) **SUISSA**. 18/05/2003. Esmena a la llei federal sobre l'exèrcit i l'administració militar.
- (s13) **SUISSA**. 09/02/2003. Decret Federal sobre esmena als drets dels ciutadans.
- (s14) **SUISSA**. 24/11/02. Iniciativa ciutadana: "en contra de l'abús dels drets d'asil".
- (s15) **SUISSA**. 02/06/2002. Esmena al codi penal suís (finalització de l'embaràs)
- (s16) **SUISSA**. 24/09/2000. Iniciativa ciutadana "en favor de la regulació de la immigració".
- (s17) **SUISSA**. 24/09/2000. Iniciativa ciutadana: "Més drets per a la gent per la via del referèndum amb contraproposta".
- (s18) **SUISSA**. 12/03/2000. Iniciativa ciutadana: "Per accelerar la democràcia directa" (temps destinat a tractar les iniciatives dels ciutadans en forma de proposta detallada).
- (s19) **SUISSA**. 12/03/2000. Iniciativa ciutadana: "per una representació justa de les dones en les autoritat federals" (iniciativa del 3 de març).
- (s20) **SUISSA**. 13/06/1999. Llei d'Asil
- (s21) **SUISSA**. 13/06/1999. Decret Federal sobre les mesures urgents en relació amb l'asil i estrangers.
- (s22) **SUISSA**. 07/02/1999. Iniciativa ciutadana: "habitatge de propietat per a tot"
- (s23) **SUISSA**. 01/12/1996. Decret Federal sobre la iniciativa ciutadana: "en contra de la immigració il·legal".
- (s24) **SUISSA**. 10/03/1996. Decret Federal sobre el trasllat de la comunitat de Bernese de Vellerat al cantó de Jura.

#### **ANNEX IV: Llista de gràfics i llista de mapes**

Gràfic 1: Suport a la consulta sobre l'Estat propi en les diferents enquestes publicades .....	12
Gràfic 2: Suport a la consulta sobre l'Estat propi entre els individus menys favorables a la consulta i els més favorables .....	29
Gràfic 3: Factors explicatius del suport a la consulta .....	204

Mapa 1: Variació 2010-2012 del suport electoral a partits a favor d'una consulta (CiU+ERC+PSC+ICV+CUP+Extraparlamentaris).....	16
Mapa 2: Variació 2010-2012 del suport electoral a partits a favor d'una consulta (CiU+ERC+ICV+CUP+Extraparlamentaris).....	16
Mapa 3: Suport electoral a partits a favor d'una consulta (CiU+ERC+PSC+ICV+CUP+Extraparlamentaris) – Eleccions al Parlament de Catalunya 2012 .....	18
Mapa 4: Suport electoral a partits a favor d'una consulta (CiU+ERC+ICV+CUP+Extraparlamentaris) – Eleccions al Parlament de Catalunya 2012 .....	18
Mapa 5: Variació 2010-2012 del suport electoral a partits en contra d'una consulta (PP+C's+Extraparlamentaris).....	20
Mapa 6: Variació 2010-2012 del suport electoral a partits en contra d'una consulta (PSC+PP+C's+Extraparlamentaris).....	20
Mapa 7: Suport electoral a partits en contra d'una consulta (PP+C's+Extraparlamentaris) – Eleccions al Parlament de Catalunya 2012.....	22
Mapa 8: Suport electoral a partits en contra d'una consulta (PSC+PP+C's+Extraparlamentaris) – Eleccions al Parlament de Catalunya 2012.....	22
Mapa 9: Diferència (en punts percentuals) entre partits partidaris de la consulta i partits opositors a la consulta. Escenari: PSC a favor de la consulta – Eleccions al Parlament de Catalunya 2012 .....	24
Mapa 10: Diferència (en punts percentuals) entre partits partidaris de la consulta i partits opositors a la consulta. Escenari: PSC en contra de la consulta – Eleccions al Parlament de Catalunya 2012 .....	24
Mapa 11: Ràtio del suport versus oposició a la celebració d'una consulta per municipis segons el model d'estimació (en %) .....	27
Mapa 12: Eleccions al Parlament de Catalunya 2010. Suport electoral a partits a favor d'una consulta el 2012 (CiU+ERC+PSC+ICV+Extraparlamentaris) .....	208
Mapa 13: Eleccions al Parlament de Catalunya 2010. Suport electoral a partits en contra d'una consulta el 2012 (PP+C's+Extraparlamentaris).....	208
Mapa 14: Estimació del suport a la celebració d'una consulta per municipis (en %) ..	209

Mapa 15: Estimació dels contraris a la celebració d'una consulta per municipis (en %)  
..... 210

Mapa 16: Estimació de la indiferència respecte la celebració d'una consulta per  
municipis (en %) ..... 211

Carles Viver i Pi-Sunyer  
*President*

Núria Bosch i Roca  
*Vicepresidenta*

Enoch Albertí i Rovira

Carles Boix i Serra

Salvador Cardús i Ros

Àngel Castiñeira i Fernández

Francina Esteve i Garcia

Joan Font i Fabregó

Rafael Grasa i Hernández

Pilar Rahola i Martínez

Josep Maria Reniu i Vilamala

Ferran Requejo i Coll

Joan Vintró i Castells

Víctor Cullell i Comellas  
*Secretari*