

El procés per fer la consulta sobre el futur polític de Catalunya: un balanç

**Informe
número 19**

Barcelona,
2 d'abril de 2015



El procés per fer la consulta sobre el futur polític de Catalunya: un balanç

**Informe
número 19**

Barcelona,

2 d'abril de 2015



Índex

| | |
|--|----|
| 1. Introducció | 5 |
| 1.1 Objecte | 5 |
| 1.2 Antecedents | 6 |
| 2. Oferta de diàleg i fixació de la data i la pregunta de la consulta | 10 |
| 3. Sol·licitud a l'Estat de delegació en la Generalitat de la competència per convocar la celebració d'un referèndum sobre el futur polític de Catalunya | 11 |
| 3.1 Proposició presentada pel Parlament de Catalunya al Congrés dels Diputats | 11 |
| 3.2 El rebuig del Congrés dels Diputats espanyol a la Proposició de Llei orgànica presentada pel Parlament de Catalunya: arguments jurídics del Govern de l'Estat i dels partits estatals contraris a la delegació de la competència en matèria de referèndums | 15 |
| 3.3 Arguments jurídics per defensar la constitucionalitat de la Proposició de Llei orgànica de sol·licitud de delegació en la Generalitat de la competència per autoritzar, convocar i celebrar un referèndum sobre el futur polític de Catalunya | 17 |
| 4. Noves ofertes de negociació i suport social a l'exercici del dret a decidir | 19 |
| 5. Aprovació de la Llei de consultes populars no referendàries i Decret de convocatòria | 22 |
| 5.1 La Llei catalana de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana | 22 |



| | |
|--|-----------|
| 5.2 El Decret de convocatòria de la consulta popular del dia 9 de novembre de 2014 sobre el futur polític de Catalunya | 27 |
| 5.3 Les impugnacions de la Llei de consultes populars i del Decret de convocatòria de la consulta del 9-N i la seva suspensió | 28 |
| 5.3.1 El procediment d'impugnació i la suspensió de la Llei i del Decret | 28 |
| 5.3.2 Els motius d'impugnació i el debat jurídic-polític sobre la consulta | 30 |
| 5.3.3 Suspensió de la consulta no referendària i convocatòria del procés participatiu | 36 |
| 6. El procés participatiu del 9 de novembre de 2014 | 37 |
| 6.1 Les característiques principals del procés | 37 |
| 6.2 La impugnació del Govern de l'Estat i la suspensió del Tribunal Constitucional | 39 |
| 6.3 Participació pacífica, cívica i democràtica | 42 |
| 6.4. La valoració dels observadors interns i internacionals | 43 |
| 6.5. La querella de la Fiscalia General de l'Estat contra el president de la Generalitat, la vicepresidenta del Govern i la consellera d'Ensenyament | 46 |
| 6.6. Els resultats del procés de participació i nova oferta de diàleg | 48 |

El procés per fer la consulta sobre el futur polític de Catalunya: un balanç

1. Introducció

1.1 Objecte

Aquest informe analitza els aspectes més rellevants del procés seguit per les institucions polítiques catalanes per tal de donar resposta a la voluntat dels ciutadans de Catalunya, expressada democràticament i de manera molt àmpliament majoritària en les eleccions del 25 de novembre de 2012 al Parlament de Catalunya, de ser consultats, a través d'un referèndum o d'una consulta popular, sobre el futur polític de Catalunya¹.

En particular, l'informe mostra que aquest procés s'ha realitzat de manera pacífica, democràtica (amb ple respecte de les minories), garantint escrupolosament els drets fonamentals de les persones i fins i tot ampliant els drets de participació d'alguns col·lectius (joves d'entre 16 i 18 anys i estrangers residents a Catalunya), buscant en tot moment el diàleg i l'acord polític amb l'Estat espanyol i amb la voluntat manifesta de seguir totes les vies legals existents en l'ordenament jurídic vigent.

De la mateixa manera, l'informe vol documentar el fet que la resposta de les institucions estatals ha estat sempre de refús total a totes les propostes. L'Estat ha negat de manera explícita la possibilitat de negociació, no ha donat cap oportunitat de parlar-ne; s'han tancat a considerar cap de les vies que jurídicament haurien permès fer una consulta de manera acordada. Tot això, sempre al·legant una infundada inconstitucionalitat de totes les vies

¹ Els partits que en el seu programa electoral s'havien mostrat a favor del dret a decidir sumaven 107 dels 135 del Parlament (50 de CiU; 21 d'ERC, 20 del PSC, 13 d'ICV-EUA i 3 de la CUP).

legals proposades des de Catalunya, menystenint les exigències derivades del principi democràtic i, finalment, interposant querelles criminals contra el president de la Generalitat, la vicepresidenta i una consellera del Govern de Catalunya.

En canvi, no vol ni pot ser objecte d'aquest informe l'anàlisi detallada de l'estratègia política de l'Estat de pressió diplomàtica internacional per a desacreditar el procés endegat per les institucions catalanes, ni el relat de les maniobres per desinformar els ciutadans de Catalunya, com ha estat la filtració d'informes policials falsos, amb el propòsit de condicionar la voluntat dels ciutadans estenent por i creant tota mena d'incerteses injustificades.

Tampoc no és a les mans d'aquest Consell poder certificar l'origen de l'atac cibernètic dirigit contra els sistemes d'informació de la Generalitat de Catalunya la vigília de la celebració del procés participatiu del 9 de novembre de 2014, que va afectar, entre altres, aspectes tan sensibles com ara són la salut i la seguretat dels ciutadans. Un atac que, per la seva magnitud, va deixar palès que es tractava d'una acció encarregada i finançada anònimament, amb l'objectiu d'obstaculitzar el bon desenvolupament d'aquell procés participatiu.

1.2 Antecedents

El present informe se centra en el període que arrenca amb les eleccions al Parlament de Catalunya del 25 de novembre de 2012. En aquelles eleccions va quedar establerta la majoria parlamentària dels partits que s'havien presentat a les eleccions amb el compromís de portar a terme una consulta per a exercir el dret a decidir el futur polític de Catalunya. L'informe acaba amb la celebració del procés participatiu del 9 de novembre de 2014 i els processos penals oberts com a conseqüència d'aquesta convocatòria en la qual van participar 2.350.000 ciutadans². I cal destacar que, en aquest període, els esforços polítics – particularment, els del Govern català- es van concentrar en la defensa i la recerca de les vies adequades per tal de poder exercir aquest dret, més que no pas a defensar una resposta o altra a la consulta desitjada.

Tanmateix, és cert que l'inici d'aquest procés no s'entén si no és com a resultat d'uns

² La població total de Catalunya és de 7.518.903 habitants (Font: Idescat. Padró municipal d'habitants. INE)

antecedents que l'expliquen i el justifiquen. En concret, i sense recórrer a antecedents històrics més llunyans -que també hi són-, es poden esmentar les següents circumstàncies immediates:

- El Parlament de Catalunya, recuperat el 1980 després de la llarga dictadura franquista, havia aprovat en diversos moments i circumstàncies fins a vuit resolucions en les quals ja es reivindicava el dret a l'autodeterminació de Catalunya. Aquesta reiterada voluntat política de fer constar la no renúncia al dret d'autodeterminació es basava, des de la primera resolució de 1989, tant en la reivindicació del principi democràtic fonamental, com en el fet que el catalanisme polític mai no ha deixat de considerar Catalunya com una nació, encara que aquesta condició no fos reconeguda de manera explícita a la Constitució espanyola de 1978 ni a l'Estatut de 1979.
- Arran de la constatació, accentuada a partir de principis d'aquest segle, que el denominat Estat de les autonomies, tal com s'havia configurat finalment, no resolvia satisfactòriament les aspiracions i els problemes de Catalunya –la manca d'autonomia política real, el finançament injust i la manca de reconeixement nacional- la majoria de forces polítiques catalanes es van comprometre a iniciar una reforma de l'Estatut de 1979 per tal d'augmentar i, sobretot, millorar la qualitat i la garantia de les competències de la Generalitat, revisar el seu finançament i obtenir el reconeixement nacional. La proposta de reforma pactada per tots els partits amb representació parlamentària menys un, va obtenir el suport del 89 per cent dels membres del Parlament el 30 de setembre de 2005, i va ser traslladada al Parlament espanyol per a la seva discussió i aprovació. El resultat va ser un nou Estatut rotundament rebaixat de contingut respecte del proposat, que, no obstant això, va ser aprovat pel poble de Catalunya en referèndum el 18 de juny de 2006, tot i l'existència d'una notable abstenció. Tanmateix, aquest text, aprovat pel Parlament de Catalunya, pel Parlament espanyol i pel poble de Catalunya mitjançant referèndum, posteriorment encara va ser escapçat en alguns aspectes fonamentals i, sobretot, desposseït de valor vinculant per l'Estat per la sentència del Tribunal Constitucional de 28 juny de 2010. El fracàs de l'Estatut de 2006 va suposar, per a molts, la certificació de l'esgotament del model autonòmic previst a la Constitució espanyola de 1978 i la impossibilitat d'assolir, dins d'aquesta, una solució mínimament satisfactòria respecte

de l'estatus polític de Catalunya.

- El fracàs polític d'aquell intent de reforma de l'Estatut, acompanyat d'actituds polítiques d'alts càrrecs i institucions de l'Estat espanyol que van ser rebudes a Catalunya com a profundament humiliants, van empènyer una reacció popular de descontentament que ja s'havia començat a manifestar des de 2005, arran de les dificultats de negociació del nou Estatut. Aquesta reacció fou impulsada per diverses organitzacions de la societat civil, com ara la Plataforma pel Dret a Decidir. Tanmateix, va ser l'evidència de la incapacitat del nou Estatut d'aturar el procés d'involució autonòmica, el que va fer créixer un ampli moviment popular que donava per inútil qualsevol futura negociació i entesa amb l'Estat espanyol per millorar l'estatus polític de Catalunya dins del model de l'estat de les autonomies i que feia un gir radical a favor de la independència de Catalunya. Entre 2007 i 2010, aquesta mobilització popular a favor del dret a decidir i la independència –ara, de manera destacada, amb l'organització d'unes consultes populars simbòliques a més de la meitat dels 947 municipis del país- s'amplia i s'accelera, tal com mostren totes les enquestes disponibles.
- La sentència del Tribunal Constitucional de 2010, que va desactivar totes i cadascuna de les millores que encara conservava aquell ja disminuït Estatut de 2006, després d'una espera agònica de gairebé quatre anys, per a molts catalans va constituir la certificació definitiva de l'esgotament del model autonòmic de la Constitució de 1978 i, en conseqüència, la cerca de noves solucions que passaven per la creació d'un estat per a Catalunya i pel creixement del nombre de ciutadans favorables a opcions secessionistes. La manifestació a Barcelona, organitzada per entitats socials, en contra de la sentència de 2010, amb un milió de participants i convocada amb el reclam "Som una nació. Nosaltres decidim", va mostrar la veritable magnitud del canvi de direcció de bona part de l'opinió pública a favor de fer efectiva la condició de "nació" de Catalunya, amb totes les seves conseqüències polítiques.
- La manifestació també a Barcelona de l'11 de setembre de 2012, amb un milió i mig de participants i convocada amb un explícit "Catalunya, nou Estat d'Europa", va ser determinant per produir la reacció parlamentària per la qual els partits catalanistes assumirien el "dret a decidir" com a nou compromís polític.



- Tanmateix, el 20 de setembre de 2012 el Govern espanyol, tot al·legant, de manera jurídicament infundada, motius d'inconstitucionalitat, encara va refusar una darrera proposta del Govern català d'un nou pacte fiscal en el qual es demanava un sistema de finançament més just, parcialment semblant al basc o al navarrès, malgrat que la proposta acceptava que el "pacte" havia de ser concedit per una llei orgànica de l'Estat –la LOFCA- i proclamava la voluntat de continuar contribuint solidàriament al finançament d'altres comunitats autònomes.

Aquesta negativa del Govern espanyol frustrava definitivament el principal objectiu d'aquella legislatura, que pretenia, encara, minimitzar les insuficiències de l'Estatut de 2006. En conseqüència, el president Artur Mas anunciaria la convocatòria d'eleccions anticipades el 25 de setembre en el marc del debat de política general per tal de conèixer l'abast del suport ciutadà al dret a decidir. Aquests són, en definitiva, els passos previs al procés que aquí s'analitza.

- Les eleccions del 25 de novembre de 2012 van aconseguir la participació electoral més alta des de la recuperació de la Generalitat de Catalunya –pràcticament, d'un 70 per cent- i els partits favorables al dret a decidir van obtenir quasi dos terços dels escons. El 23 de gener, en el primer ple ordinari de la nova legislatura, el Parlament aprovava, amb 85 vots a favor, 41 en contra i 2 abstencions, la [Declaració de Sobirania](#), per la qual s'acordava "iniciar el procés per fer efectiu l'exercici del dret a decidir per tal que els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya puguin decidir llur futur polític col·lectiu", d'acord amb els principis de "sobirania", "legitimitat democràtica", "transparència", "diàleg" "cohesió social", "europeisme", "legalitat", "paper principal del Parlament" i "participació" i s'instava el Govern català a convocar una consulta "prioritàriament dins la propera legislatura". Poques setmanes després, el 13 de març de 2013, el Parlament aprovava una nova resolució, que obtenia el vot favorable de 104 diputats, en la qual s'instava de nou el Govern de la Generalitat a "iniciar un diàleg amb el Govern de l'Estat per fer possible la celebració d'una consulta sobre el futur de Catalunya". Els passos següents són els que s'analitzen en detall en els epígrafs següents.

2. Oferta de diàleg i fixació de la data i la pregunta de la consulta

La primera actuació significativa que es va fer per donar compliment al mandat parlamentari d'iniciar el procés per exercir el dret a decidir va ser l'acord subscrit el 12 de desembre de 2013 per sis partits amb representació al Parlament de Catalunya –CDC, UDC, ERC, ICV, EUiA i les CUP-, que representaven el 64 per cent dels membres de la Cambra (87 sobre 135), en el qual es fixava la data per celebrar la consulta (el 9 de novembre de 2014) i la pregunta que se sotmetria a la votació dels ciutadans.

El president del govern espanyol va manifestar en aquell moment, i ha continuat reiterant posteriorment, que aquesta decisió “unilateral” feia impossible qualsevol negociació amb la Generalitat adreçada a realitzar el referèndum o la consulta proposada.

Davant aquesta posició del govern de l'Estat cal posar de manifest, en primer lloc, que fins al 12 de desembre de 2013 des de la Generalitat s'havia intentat per tots els mitjans negociar amb l'Estat la celebració de la consulta i la negociació mai s'havia pogut ni tan sols iniciar. L'Estat negava d'entrada la constitucionalitat de qualsevol consulta i menystenia la solidesa política de la proposta, que s'atribuïa a una dèria d'una minoria de dirigents entotsolada o, com a molt, a una insatisfacció social limitada i passatgera fruit de la crisi econòmica. En definitiva, la fixació de la data i la pregunta no van ser la causa de la suspensió de les negociacions amb l'Estat per la simple raó que aquestes negociacions mai havien començat ja que l'Estat mai havia volgut que comencessin.

De fet, davant dels contactes infructuosos amb l'Estat, el 26 de juliol de 2013, el president de la Generalitat va trametre una [carta al president del govern espanyol](#), feta pública pocs dies després, en la qual plantejava “la necessitat d'afrontar el diàleg i la negociació, que permetin de forma pactada la celebració d'una consulta al poble català, en el termini més breu possible” i adjuntava el [primer informe](#) elaborat pel Consell Assessor per a la Transició Nacional (CATN)³ en el qual s'exposaven les cinc vies a través de les quals es podia

³ El Consell Assessor per a la Transició Nacional va ser creat pel Decret 113/2013, de 12 de febrer, està integrat per persones de reconegut prestigi en les diferents disciplines vinculades amb el procés de transició nacional i la seva creació respon a la voluntat del Govern de dotar-se del millor assessorament jurídic i tècnic per desenvolupar l'esmentat procés, que s'ha de basar en els principis de diàleg i legalitat i amb la voluntat del

realitzar legalment la consulta.

La [resposta del president Rajoy](#) no es va produir fins a tres dies després de la gran mostra de suport popular a l'exercici del dret a decidir de l'11 de setembre de 2013 –cinquanta dies després de rebre la carta d'Artur Mas- amb l'anomenada Via Catalana per la independència que formà una cadena humana de més de 400 km, unint Catalunya de nord a sud i es va limitar a manifestar que “el diàleg adquireix el seu vertader sentit des de l'exigible lleialtat institucional i des del respecte al marc jurídic”.

És més, cal destacar que, davant la reacció del president del govern espanyol donant per tancat el diàleg com a conseqüència de la fixació “unilateral” de la data i la pregunta, el president de la Generalitat, en un gest que assumia la possibilitat de tenir elevats costos polítics interns, va respondre-li –en unes declaracions a TV3 fetes en el transcurs d'una entrevista el mateix 16 de desembre- que estava disposat a negociar amb ell la data i la pregunta de la consulta i a modificar-les si fos necessari. L'oferiment del president de la Generalitat, una vegada més, va quedar sense resposta.

3. Sol·licitud a l'Estat de delegació en la Generalitat de la competència per convocar la celebració d'un referèndum sobre el futur polític de Catalunya

3.1 Proposició presentada pel Parlament de Catalunya al Congrés dels Diputats

Negada tota possibilitat que l'Estat acceptés pactar un procediment per tal que els ciutadans de Catalunya poguessin decidir llur futur polític col·lectiu, el Parlament català va decidir

màxim consens possible. La primera fase dels treballs d'aquest Consell va culminar amb la presentació del Llibre blanc de la Transició Nacional el 29 de setembre de 2014 i que es pot consultar al web: www.gencat.cat/presidencia/catn

sol·licitar a l'Estat la delegació de la competència per convocar un referèndum a l'empara del que preveu l'article 150.2 de la Constitució espanyola –en endavant, CE-. A tal efecte, el 16 de gener de 2014, va aprovar *la Resolució 479/X, per la qual s'acorda de presentar a la Mesa del Congrés dels Diputats la Proposició de Llei orgànica de delegació a la Generalitat de Catalunya de la competència per a autoritzar, convocar i celebrar un referèndum sobre el futur polític de Catalunya*⁴.

Aquesta Resolució va comptar amb el vot afirmatiu de 87 diputats del Parlament sobre un total de 135, és a dir, amb una majoria qualificada molt superior a la majoria absoluta i que s'acostava a la de les dues terceres parts de la cambra. Els portaveus dels grups parlamentaris favorables a l'esmentada resolució (CiU, ERC i ICV-EUiA⁵) van subratllar durant el debat parlamentari⁶ que, atesa la manca de resposta política del Govern de l'Estat a la petició de la Generalitat de celebrar una consulta sobre el futur de Catalunya, la sol·licitud de la delegació de la competència estatal sobre referèndums en el marc de l'article 150.2 CE era, d'entre les cinc vies apuntades pel CATN, la més adequada en aquelles circumstàncies polítiques per plantejar la possibilitat de realització de la consulta. Els dos arguments principals per justificar aquesta opció eren els següents: d'una banda, era una via que, partint del reconeixement de la competència estatal sobre referèndums (art. 92 i 149.1.32 CE), permetia formalitzar jurídicament la voluntat de la Generalitat de celebrar un referèndum consultiu, legal i acordat amb l'Estat; de l'altra, era una via que obligava a la celebració d'un debat i una votació en el Congrés dels Diputats espanyol on quedaria públicament i institucionalment palesa la posició política de l'Estat sobre la qüestió de la consulta sol·licitada per la Generalitat. Amb directa vinculació a aquests dos arguments convé recordar que l'eventual acceptació en el Congrés dels Diputats de la tramitació de la Proposició de Llei orgànica presentada pel Parlament no hauria implicat l'aprovació literal de la iniciativa catalana sinó l'inici d'un procediment parlamentari en el si del qual el partit del Govern i altres forces polítiques estatals haurien pogut presentar esmenes per propiciar la negociació i l'acord sobre un referèndum legal i acordat entre la Generalitat i l'Estat.

⁴ Vid. [BOPC 239, de 17 de gener de 2014](#); BOCG-CD, Sèrie B, 158-1, de 24 de gener de 2014

⁵ Tres diputats del PSC van votar a favor de la resolució i la CUP es va abstenir.

⁶ Vid. DSPC-P, 44, 16 de gener de 2014



De fet, el preàmbul i l'article únic de la Proposició de Llei orgànica posaven en relleu la voluntat de la Generalitat de buscar l'acord amb l'Estat tant sobre la celebració de la consulta com sobre la manera d'implementar els seus resultats.

Abans d'entrar en aquestes dues qüestions, el mateix preàmbul, en primer lloc, considerava que la decisió sobre el futur polític d'una comunitat nacional com és Catalunya s'havia d'articular, com havia esdevingut en altres contextos polítics semblants (Quebec i Escòcia), al voltant del respecte al principi democràtic present a la CE (entre altres, a l'article 1.1) i que té en el referèndum consultiu de l'article 92 CE un dels instruments principals per a la seva materialització efectiva. A continuació el preàmbul afirmava que *“la convocatòria i la celebració d'un referèndum sobre el futur polític de Catalunya pot tenir encaix en la Constitució, en la mesura que aquesta no exclou la possibilitat d'un referèndum consultiu en l'àmbit d'una comunitat autònoma ni estableix límits quant al seu contingut”*. Finalment, el preàmbul reconeixia que l'article 149.1.32 CE reserva a l'Estat l'autorització de la convocatòria de consultes populars per via de referèndum, constatava que l'article 150.2 CE permet a l'Estat de delegar a les comunitats autònomes, per mitjà d'una llei orgànica, facultats corresponents a una matèria de titularitat estatal i entenia que en aquest cas la naturalesa de la matèria (referèndum consultiu i d'àmbit territorial autonòmic) permet l'aplicació de l'article 150.2 CE. Pot ser oportú recordar en aquest punt que, salvant les diferències de context jurídic i polític, el procediment emprat al Regne Unit per fer possible el referèndum sobre la independència d'Escòcia (Acord entre el Govern del Regne Unit i el Govern d'Escòcia, de 15 d'octubre de 2012) és igualment el de la delegació de la competència en la matèria des de les institucions centrals a les del territori afectat.

En tot cas, com hem avançat, la Proposició de Llei orgànica del Parlament de Catalunya deixa clara la voluntat de la Generalitat de cercar l'entesa amb l'Estat en relació tant amb la celebració de la consulta com amb les accions derivades del seu resultat. Ambdues qüestions es tracten tot seguit de manera separada. Pel que fa a la primera, el preàmbul assenyalava que la Proposició de Llei orgànica *“opta per la fórmula de la delegació ad casum, per tal de facilitar l'aplicació de l'article 150.2 de la Constitució i establir alhora un marc necessari de coordinació i col·laboració entre l'Estat i la Generalitat”*. En el mateix sentit l'article únic de la Proposició de Llei orgànica establí el següent: *“Es delega a la Generalitat de Catalunya la competència per autoritzar, convocar i celebrar un referèndum consultiu perquè els catalans es pronunciïn sobre el futur polític col·lectiu de Catalunya, en*

els termes que s'acordin amb el Govern de l'Estat (...)". Quant a les conseqüències dels resultats del referèndum i a la voluntat de la Generalitat d'arribar a un acord amb l'Estat sobre llur implementació, ja s'ha vist que l'article únic deixava clar que es tractava d'un referèndum "consultiu". En la mateixa línia el preàmbul subratllava que *"la naturalesa consultiva del referèndum ha de permetre aplicar-lo en el cas concret del dret a decidir, entenent que és la fórmula més idònia per iniciar un procés democràtic i no pas per definir en si mateix una realitat jurídica que dependrà de la negociació política posterior i de l'aplicació dels resultats del referèndum d'acord amb el principi de legalitat i sense excloure, naturalment, els processos de reforma constitucional"*. La voluntat de deixar oberta la possibilitat de negociar amb l'Estat la data i la pregunta i el desig d'implementar els resultats d'acord amb la legalitat vigent queden palesos en els paràgrafs que s'acaben de reproduir i, en general, en tota la Proposta.

En definitiva, es pot afirmar que, mitjançant l'aplicació de la via de l'article 150.2 CE, la Generalitat feia ús d'un dels mecanismes constitucionalment establerts per poder celebrar una consulta sobre el futur polític de Catalunya, però no pretenia convocar unilateralment un referèndum d'autodeterminació sinó acordar amb l'Estat la celebració d'un referèndum consultiu per conèixer l'opinió dels ciutadans catalans i negociar posteriorment la implementació dels seus resultats en el marc de la legalitat, inclosos els procediments de la reforma constitucional.

3.2 El rebuig del Congrés dels Diputats espanyol a la Proposició de Llei orgànica presentada pel Parlament de Catalunya: arguments jurídics del Govern de l'Estat i dels partits estatals contraris a la delegació de la competència en matèria de referèndums

El Congrés dels Diputats va debatre i votar el 8 d'abril de 2014 la presa en consideració de la Proposició de Llei orgànica presentada pel Parlament de Catalunya⁷. La proposta catalana va ser rebutjada ja que va tenir 299 vots en contra, 47 a favor i 1 abstenció. Cal destacar que entre els grups parlamentaris que van expressar el seu vot negatiu hi havia el del partit del Govern, el Partit Popular (PP), i el del principal partit de l'oposició, el Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE).

El president del Govern espanyol, seguint el fil conductor dels arguments jurídics del document del Govern llegit a l'inici de la sessió parlamentària i reproduït al *Diari de Sessions*, va exposar la posició contrària de l'executiu espanyol, i també la del PP, mitjançant un discurs en el qual va sostenir que la Proposició de Llei orgànica del Parlament de Catalunya no tenia encaix constitucional per un doble motiu. D'una banda, per un criteri formal, ja que, segons el seu parer, la matèria de la qual es demanava la delegació –l'autorització per a la convocatòria de consultes populars per via de referèndum- no era susceptible de ser delegada en els termes establerts per l'article 150.2 CE. De l'altra, per una raó de fons, perquè el president del Govern considerava que l'objecte del referèndum –el pronunciament dels ciutadans de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu- era una decisió que afectava la sobirania nacional i li corresponia adoptar-la al conjunt del poble espanyol.

⁷ Vid. [DSCD-Pleno. 192. de 8 d'abril de 2014](#)



Pel que fa a l'objecció constitucional de caràcter formal, el president del Govern entenia que la matèria objecte de la sol·licitud de delegació *“no es divisible, consiste exclusivamente en la autorización”* i que, per tant, *“lo que se solicita abarca todo el contenido de la competencia, transferirlo equivale a vaciarla, es decir, a perder la titularidad”*. Dit en altres paraules, el president del Govern considerava que la Proposició de Llei orgànica buidava completament la competència estatal de l'article 149.1.32 CE i aquest fet anava en contra de l'article 150.2 CE, que permet únicament la delegació de facultats corresponents a matèries de titularitat estatal però no la delegació de la competència en la seva totalitat.

Quant a la inconstitucionalitat de fons, el president del Govern estimava que *“lo que pretende ese referéndum, independientemente de los eufemismos con que se camufle, es proclamar una soberanía que no existe porque nuestra Constitución no la reconoce”* i que, en conseqüència, *“la soberanía española corresponde a todos los españoles”*. En altres termes, el president del Govern sostenia que la celebració d'un referèndum sobre el futur polític de Catalunya vulnerava els articles 1.2 i 2 CE, que proclamen, respectivament, la sobirania nacional del poble espanyol i la indissolubilitat i la indivisibilitat de la nació espanyola. En definitiva, el president del Govern, en sintonia amb la STC 103/2008, entenia que un referèndum de les característiques recollides en la Proposició de Llei orgànica del Parlament afectava la sobirania nacional i no podia ser objecte d'una decisió unilateral dels ciutadans de Catalunya sinó que corresponia exclusivament al conjunt dels ciutadans espanyols en el marc del procediment de reforma constitucional.

Aquest darrer argument és el que també va esgrimir el portaveu del PSOE quan va afirmar literalment el següent: *“lo que seguro que no cabe en el artículo 92 de la Constitución es preguntar a unos cuantos por aquello que corresponde a todos. (...). Lo que no cabe es hacer un referéndum autonómico con una pregunta que afecte al conjunto de los ciudadanos españoles”*.

3.3 Arguments jurídics per defensar la constitucionalitat de la Proposició de Llei orgànica de sol·licitud de delegació en la Generalitat de la competència per autoritzar, convocar i celebrar un referèndum sobre el futur polític de Catalunya

Com s'acaba d'exposar, els motius adduïts en el Congrés dels Diputats espanyol per predicar la inconstitucionalitat de la Proposició de Llei orgànica presentada pel Parlament en el marc de l'article 150.2 CE són substancialment dos i es poden resumir sintèticament de la manera següent: el primer és que es pretén delegar una competència estatal a la Generalitat sobre una matèria no susceptible de delegació; el segon és que es preveu la realització d'un referèndum autonòmic sobre un objecte que correspon al referèndum del conjunt dels ciutadans espanyols.

Pel que fa al caràcter indelegable de la competència estatal sobre autorització de la convocatòria de referèndums, es recordarà que es basa en una concepció segons la qual la matèria objecte de la delegació és indivisible i consegüentment, si es delega, es buida completament la possibilitat d'intervenció de l'Estat. Tres són els arguments jurídics que es poden oposar a aquest plantejament defensat pel Govern de l'Estat i la majoria del Congrés dels Diputats. En primer lloc, es pot constatar que la Proposició de Llei orgànica del Parlament de Catalunya no pretén una delegació general de la competència estatal sinó simplement una delegació "*ad casum*", ja que, com assenyala literalment el seu article únic, el seu objectiu és demanar la competència per autoritzar, convocar i celebrar "un" referèndum sobre el futur polític de Catalunya. En segon lloc, es pot comprovar també que el text de l'article únic de la Proposició de Llei orgànica no desapodera totalment l'Estat en la matèria ja que deixa clar que la delegació de la competència per a autoritzar el referèndum es farà "en els termes que s'acordin amb el Govern de l'Estat". En aquest punt és oportú recordar que, d'acord amb l'article 150.2 CE, qualsevol Llei orgànica de delegació de competències pot incorporar les formes de control que l'Estat es vulgui reservar. Finalment, no sembla que es pugui sostenir que una competència és, per la seva naturalesa, indelegable ja que, almenys pel que fa a la convocatòria de referèndums, l'EAC de 1979 (art.

56.3) i l'Estatut de 2006 (art. 223.1 i) ja preveuen que la Generalitat pugui convocar els referèndums de reforma estatutària prèvia autorització de l'Estat.

Quant a la pretesa inviabilitat constitucional d'un referèndum d'àmbit territorial purament autonòmic sobre el futur polític de Catalunya, es pot afirmar amb rotunditat que la celebració d'aquest referèndum no usurpa cap funció al poble espanyol com a titular de la sobirania nacional establerta a l'article 1.2 CE. Com igualment expliciten de manera inequívoca tant el preàmbul com l'article únic de la Proposició de llei orgànica, el referèndum que es vol celebrar és de caràcter "consultiu", és a dir, no és un referèndum del qual es pugui derivar directament l'autodeterminació de Catalunya o la seva secessió unilateral de l'Estat espanyol, sinó eventualment una "negociació" entre la Generalitat i l'Estat en el marc de la legalitat i dels procediments de reforma constitucional. Cal destacar que l'admissibilitat constitucional d'un referèndum consultiu sobre la futura configuració política de Catalunya ha estat defensada per diversos constitucionalistes espanyols, com, entre altres, el professor Rubio Llorente, exvicepresident del Tribunal Constitucional i expresident del Consell d'Estat. Segons aquest punt de vista, la viabilitat constitucional d'un referèndum autonòmic, de caràcter consultiu, sobre el futur polític de Catalunya troba el seu fonament en el principi democràtic de l'article 1.1 CE i en la previsió de referèndums consultius de l'article 92 CE, mentre que la intervenció del poble espanyol, com a titular de la sobirania nacional, quedaria reservada per a un eventual posterior referèndum vinculant de reforma constitucional.

Aquesta darrera posició sembla haver estat acollida també pel Tribunal Constitucional en la STC 42/2014, en la qual no es reitera la doctrina establerta en la STC 103/2008, relativa al denominat Pla Ibarretxe. D'aquesta darrera sentència es despenia que quedava exclosa la possibilitat de qualsevol consulta als ciutadans d'una comunitat autònoma que pogués afectar al titular de la sobirania, ja que en aquest cas només es podia realitzar un referèndum de reforma constitucional amb intervenció del conjunt dels ciutadans espanyols. De la STC 42/2014, que declara la conformitat constitucional de les referències al dret a decidir de Catalunya contingudes en la Resolució 5/X del Parlament, de 23 de gener de 2013, es pot deduir que té cobertura constitucional un referèndum consultiu i acordat amb l'Estat com el que la Generalitat reclamava poder celebrar sobre el futur polític de Catalunya mitjançant la delegació de la competència. Cal advertir, tanmateix, que, la STC de 25 de febrer de 2015 ha tornat a posar en valor els pronunciaments de la STC 103/2008, si bé ho fa sense deixar d'invocar ni contradir la doctrina de la STC 42/2014.

En efecte, poden trobar-se en la Sentència 42/2014 prou elements per a defensar que, sense reforma constitucional prèvia, un referèndum consultiu pot celebrar-se a Catalunya per a conèixer la voluntat política dels seus ciutadans sobre la seva pertinença o no a l'Estat espanyol. Aquests elements són els següents: en primer lloc, l'èmfasi que la Sentència posa en el principi democràtic com a valor superior de l'ordenament i fonament de la conformitat constitucional del dret a decidir de Catalunya; en segon lloc, la distinció que fa el Tribunal entre activitats preparatòries en l'exercici del dret a decidir i l'assoliment efectiu d'aquest; en tercer lloc, la Sentència no exclou explícitament cap instrument per a la realització de les activitats preparatòries de l'exercici del dret a decidir, mentre que l'exigència de la reforma constitucional, amb referèndum de tots els espanyols, la vincula únicament a la fase d'assoliment efectiu de l'exercici del dret a decidir; finalment, la invocació de l'Opinió del Tribunal Suprem del Canadà del 20 d'agost de 1998 que és utilitzada en la Sentència 42/2014 per a reforçar l'afirmació que una comunitat autònoma no pot convocar unilateralment un referèndum d'autodeterminació, però, com és de sobres conegut, aquesta decisió del Tribunal Suprem canadenc no qüestiona de cap manera, ans al contrari, que el Quebec o qualsevol altra província pugui organitzar un referèndum per a conèixer la seva voluntat política sobre una proposta de secessió.

En definitiva, des de la perspectiva estrictament jurídica, Catalunya no és sobirana per decidir unilateralment el seu futur polític col·lectiu, però sí que pot ser consultada sobre aquesta qüestió en el marc de l'ordenament constitucional espanyol.

4. Noves ofertes de negociació i suport social a l'exercici del dret a decidir

Pocs dies després de la negativa del Congrés dels Diputats a la delegació de la competència, el president Rajoy, en una [roda de premsa](#) (12.04.2014), torna a acusar al Parlament de Catalunya i al Govern de la Generalitat de prendre decisions unilaterals que fan impossible cap tipus de diàleg: *"Ho he de dir amb meridiana claredat: és un procés continu de presa de decisions unilaterals. Així és impossible dialogar"*. Tanmateix, en els dies posteriors, el president Mas, en diverses entrevistes a diferents mitjans de comunicació reitera l'oferta de diàleg a Rajoy per afrontar la voluntat majoritària del poble de Catalunya

per fer la consulta.

El president català demana a l'Estat espanyol que segueixi l'exemple britànic:

- *“Cal asseure's a negociar, arribar a un acord i deixar que la gent voti. Aquesta és la fórmula britànica. M'agradaria que Espanya fes el mateix, que tingués la mateixa mentalitat”* –[entrevista a la BBC](#) (18.01.2014)
- *“Sempre he dit que si l'Estat té res a oferir a Catalunya s'haurà de votar, de triar democràticament entre l'oferta de l'Estat i la pregunta pactada a Catalunya”* – [entrevista a La Vanguardia](#) (02.02.2014)
- *“El temps per fer una oferta (per part de l'Estat) no ha passat del tot perquè no podem impedir que l'Estat espanyol algun dia reaccionï i ofereixi un encaix constitucional nou (...). Seria bastant antidemocràtic que els catalans aleshores diguéssim que no volem escoltar-ho. Quina condició s'hauria de complir per acceptar aquesta oferta? Que passés per les urnes: votar l'oferta d'Espanya i la pregunta acordada a Catalunya”* –entrevista a l'Ara (02.03.2014)
- *“No vull actuar sol en aquest procés, però si hi ha una oferta de l'Estat espanyol, la millor manera de valorar-la és a les urnes”* –[entrevista a l'Ara](#) (02.03.2014)

Abans de l'estiu, el president Mas encara torna a reiterar en diverses ocasions i diferents àmbits la seva voluntat de diàleg i ofereix al president Rajoy negociar els termes de la consulta, obrint-se de nou a modificar la data i la pregunta:

- *“Estic disposat a parlar amb el president Rajoy, ja li ho he dit, sempre que calgui. Sense condicions prèvies de cap de les parts”* –Ple del Parlament en resposta a una interpel·lació del Grup Parlamentari Popular⁸ (07.05.2014)
- *“Si hi ha una oferta sòlida, creïble i amb garanties, per part de l'Estat espanyol (...) la meua condició és que ha de passar per les urnes (...) i la decisió final l'ha de prendre el poble de Catalunya i només la pot prendre a les urnes”*- [conferència](#) a Tribuna Girona (09.05.2014)

⁸ Vid *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* – Ple, [sessió núm. 32 primera reunió](#) p. 21

- *“If the Spanish government says o.k., we are willing to accept the consultation in Catalonia, we are committed to let Catalan people vote, and as they did in the U.K., we have to sit at the table and open negotiations (...). You can talk about the terms of this referendum or this consultation, you can talk about the date, you can talk about the question”* –entrevista a [Bloomberg](#) (15.07.2014)

El 23 de juliol de 2014, Joan Rigol, coordinador del Pacte Nacional pel Dret a Decidir⁹ escriu una carta al president Rajoy en la qual li demana que *“propiciï un diàleg amb el Govern de la Generalitat de Catalunya perquè no s’impedeixi el poder exercir legalment el dret de consulta que posseïm els ciutadans catalans”*, d’acord amb els fonaments jurídics de la sentència del Tribunal Constitucional sobre la Declaració de Sobirania.

Finalment, el 30 de juliol, més d’un any després de la darrera trobada feta pública entre els presidents de la Generalitat i del govern espanyol, es produeix una nova reunió al Palau de la Moncloa. A la sortida el president Mas constata que es manté el desacord amb el president espanyol respecte de la consulta del 9-N, i explica¹⁰ que li ha transmès la seva voluntat de celebrar la consulta i fer-la *“legalment i, si pot ser, d’acord amb l’Estat”*.

La Diada de l’11 de setembre de 2014 es converteix de nou en un clam a favor de poder votar, en la qual [1,8 milions de persones](#) (que representa aproximadament el 24% de la població de Catalunya) formen un mosaic en forma de V omplint dues de les principals avingudes de la ciutat de Barcelona.

De fet, el suport social a l’exercici del dret a decidir ha sigut una de les característiques constants d’aquesta primera etapa del procés. Com a mostres significatives d’aquest fet es poden esmentar les més de 3.000 entitats socials que el mes de juliol de 2014 s’havien adherit al Pacte Nacional pel Dret a Decidir –constituït al Parlament de Catalunya el juny de 2013- i els 920 municipis de Catalunya, sobre un total de 947, que en els plens del seus ajuntaments van aprovar mocions a favor de la celebració de la consulta.

⁹ El Pacte Nacional pel Dret a Decidir (PNDD) es va constituir el 26 de juny de 2013 i agrupa diverses institucions; partits polítics favorables al dret a decidir; així com les principals associacions i entitats catalanes d’àmbit municipal; cultural; educatiu; comunicatiu; social; cívic; esportiu; generacional; sindical; empresarial i professional. Al marge de les prop de 50 entitats promotores, s’hi han adherit més de 4.200 entitats.

¹⁰ [Bloomberg](#), [El Mundo](#), [Ara](#).



Tancades totes les vies de negociació per convocar de manera acordada un referèndum o una consulta, la Generalitat va decidir emprar l'única via legal que tenia al seu abast atès que la Llei catalana de consultes per la via de referèndum, la 4/2010, havia sigut recorreguda per l'Estat davant del Tribunal Constitucional i, malgrat que aquest havia aixecat la suspensió, no tenia cap sentit intentar la seva aplicació ja que la mateixa llei establí que la convocatòria dels referèndums que s'hi regulaven corresponia al govern de l'Estat. Així, doncs, la Generalitat no tenia altra via que la de la Llei de consultes no referendàries que s'estava tramitant en el Parlament des de la legislatura precedent.

5. Aprovació de la Llei de consultes populars no referendàries i Decret de convocatòria

5.1 La Llei catalana de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana

El 19 de setembre de 2014 el Parlament de Catalunya aprovava, per 106 vots a favor i 28 en contra, la [Llei de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana](#), amb origen en una proposició de llei elaborada per una ponència conjunta i a l'empara de l'article 122 de l'Estatut d'autonomia, que li confereix la facultat exclusiva per regular i convocar, dins de l'àmbit de les seves competències, qualsevol consulta popular, llevat del referèndum.

La Proposició de llei, un cop aprovat el Dictamen per la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament, va ser sotmesa a dictamen del Consell de Garanties Estatutàries. El Consell, en el seu [Dictamen 19/2014](#), de 19 d'agost, va considerar, per majoria, que la Proposició era conforme a l'Estatut d'autonomia i a la Constitució. El Dictamen va comptar amb els vots particulars de quatre consellers, que discrepaven de l'opinió majoritària, en considerar, en general i amb matisos diversos, que les consultes populars no referendàries que preveia la

Llei eren, materialment, referèndums, i, en un dels vots, que les consultes previstes a la Llei ultrapassaven l'àmbit de competències de la Generalitat. Sobre aquest debat s'hi tornarà més endavant, a l'hora d'analitzar els arguments de la impugnació de la Llei per part del Govern de l'Estat.

Sense entrar en els detalls de la regulació que estableix la Llei¹¹ i sense oblidar que es tracta d'una normativa general sobre mecanismes de participació ciutadana que inclou consultes populars no referendàries i altres instruments de participació, cal fer esment, no obstant, de

¹¹ La Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, publicada al DOGC n. 6715, de 27 de setembre, s'empara en la competència de caràcter exclusiu que l'Estatut d'autonomia (art. 122) atorga a la Generalitat "per a l'establiment del règim jurídic, les modalitats, el procediment, l'acompliment i la convocatòria per la mateixa Generalitat o pels ens locals, en l'àmbit de llurs competències, d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular, salvant el que disposa l'article 149.1.32 de la Constitució". Aquest precepte estatutari va ser declarat conforme a la Constitució pel Tribunal Constitucional, en la seva Sentència 31/2010, de 28 de juny (FJ 69), sempre que s'entengués que l'excepció que preveu en la referència a l'art. 149.1.32 CE inclou la figura del referèndum en la seva integritat i no només l'autorització estatal per a la seva convocatòria. De fet, el Parlament de Catalunya va aprovar amb anterioritat a aquesta Sentència la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, que va ser impugnada pel Govern estatal davant del Tribunal Constitucional i que aquest va suspendre automàticament en presentar-se la impugnació, aixecant-la però poc després (interlocutòria de 9 de juny de 2010), de tal manera que aquesta Llei estava plenament en vigor en el moment en què es va elaborar i aprovar la Llei de consultes no referendàries.

La Llei 10/2014 regula dues modalitats de consulta i participació ciutadanes: les consultes populars no referendàries, d'una banda, i els processos de participació ciutadana, d'una altra, entre els quals es compten les enquestes i les audiències públiques ciutadanes. La Llei, a més, actua supletòriament respecte dels altres instruments i mecanismes de participació que prevegin específicament les lleis sectorials.

En relació amb les consultes populars no referendàries, la Llei les defineix com "la convocatòria feta per les autoritats competents, d'acord amb el que estableix aquesta Llei, a les persones legitimades en cada cas perquè manifestin llur opinió sobre una determinada actuació, decisió o política pública, mitjançant votació" (art. 3.1). N'estableix diverses modalitats, en funció de diversos criteris: segons qui les promou, es distingeix entre consultes d'iniciativa institucional i d'iniciativa ciutadana; i pel seu àmbit, entre consultes nacionals i consultes locals. Les consultes d'iniciativa institucional d'àmbit nacional poden ser promogudes pel president de la Generalitat o el Govern, pel Parlament o pels municipis, mentre que les d'àmbit local poden ser-ho pels ajuntaments, els consells comarcals, les diputacions o els consells de vegueria i l'alcalde o president de l'ens local, amb les condicions que fixa la Llei. La iniciativa ciutadana requereix la constitució d'una comissió promotora, integrada per una o més entitats amb personalitat jurídica pròpia i sense ànim de lucre o bé per tres o més persones físiques, i el suport d'un determinat nombre de signatures, que és de 75.000 en el cas de les iniciatives d'àmbit nacional i que és variable en el cas de les d'àmbit local, en funció de la població dels municipis afectats. La convocatòria de les consultes correspon al president de la Generalitat o bé al president de l'ens local corresponent, d'acord amb els requisits que estableix la Llei i, si escau, els que estableixi la normativa específica local.

tres elements que resulten especialment rellevants en la convocatòria de la consulta sobre el futur polític de Catalunya:

- Primer, es tracta en tot cas de processos participatius els resultats dels quals no tenen efectes vinculants. Així es diu expressament a la Llei, tant en relació amb les consultes populars no referendàries (art. 8) com també en relació amb els altres mecanismes de participació ciutadana (art. 51).
- Segon, la delimitació de l'àmbit de persones que poden ser cridades per participar en les consultes populars no referendàries mostra una voluntat d'obrir al màxim la participació de col·lectius que en cada cas puguin resultar interessats en les consultes. Concretament, a diferència del que succeeix amb el cens electoral dels qui poden participar en les eleccions locals, autonòmiques, estatals i en els referèndums, l'àmbit de les persones cridades a votar s'estén a les persones majors de setze anys que:
 - o tinguin la condició política de catalans, incloent-hi els residents a l'estranger,
 - o siguin nacionals d'estats membres de la Unió Europea, inscrites en el Registre de població de Catalunya i amb un mínim d'un any de residència continuada immediatament anterior a la consulta,
 - o siguin nacionals de tercers estats, inscrites en el Registre de població de Catalunya i amb una residència legal durant un període continuat de tres anys immediatament anterior a la consulta.
- Tercer, el sistema de garanties de les consultes populars no referendàries és diferent del que s'estableix en la legislació electoral pels processos electorals i de referèndum, ja que no es basa ni en l'administració electoral ni en la jurisdicció electoral¹².

¹² S'articula en tres tipus d'òrgans: una Comissió de Control (integrada per set membres nomenats pel Parlament, que actuen amb independència, encarregada de la supervisió, garantia i control dels processos de consulta), les comissions de seguiment, d'àmbit territorial (set en total, que es corresponen amb les delegacions territorials de Govern a Catalunya, integrades per cinc membres designats per la Comissió de Control, per a cada procés de consulta, a proposta del Consell de l'Advocacia Catalana –dos–, del Col·legi de Politòlegs de Catalunya, del Consell de Governos Locals i del Govern, amb funcions bàsicament de gestió i control de la

Els dos darrers elements destacats (la no-coincidència de l'àmbit subjectiu de participants amb el cens electoral i el sistema de garanties específic i diferent de l'electoral) són especialment rellevants en el debat polític-jurídic sobre la legitimitat constitucional de la figura de les consultes populars no referendàries, a partir de la pròpia jurisprudència del Tribunal Constitucional. Aquest, en efecte, ha distingit entre consultes populars, en general, i referèndums, com a consultes específiques, sobre la base precisament dels elements esmentats. Així, la STC 103/2008, d'11 de setembre, es va pronunciar expressament sobre aquesta qüestió:

“El referéndum es, por tanto, una especie del género “consulta popular” con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas (...) Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica “por vía de referéndum” (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria.” (FJ 2)

És clara, doncs, la voluntat de la Llei catalana de regular una forma de consulta que no s'inclouï en el concepte que el mateix Tribunal Constitucional ha establert per als referèndums. Malgrat això, aquest és el tret principal que s'ha fet a la Llei, tant pels vots discrepans del Consell de Garanties Estatutàries com pel Govern estatal en la seva

consulta per la qual han estat nomenades) i les meses de consulta davant de les quals s'efectua la votació (integrades per un president i dos gestors, designats per sorteig entre les persones inscrites en el registre de participants de la mesa corresponent, que poden renunciar a formar-ne part).

S'ha d'observar que aquest sistema de garanties basats en les juntes electorals (central, autonòmiques, provincials i de zona, integrades en gran part per personal judicial) i les meses electorals (designades per sorteig però de participació obligatòria, llevat de causa justificada i documentada que n'impedeixi formar-ne part).

impugnació, qüestionant la seva constitucionalitat. Aquest debat s'examina amb una mica més de detall més endavant.

5.2 El Decret de convocatòria de la consulta popular del dia 9 de novembre de 2014 sobre el futur polític de Catalunya

Dues setmanes després de l'aprovació de la Llei de consultes no referendàries, el 27 de setembre de 2014, el president de la Generalitat va decidir convocar, d'acord amb l'esmentada Llei i mitjançant el Decret 129/2014¹³, una consulta popular no referendària sobre el futur polític de Catalunya.

Com a elements principals del Decret cal destacar:

- La pregunta i la data varen ser les ja acordades el 12 de desembre de 2013 per Convergència i Unió, Esquerra Republicana de Catalunya, Iniciativa per Catalunya Verds – Esquerra Unida i Alternativa i la Candidatura d'Unitat Popular¹⁴.
- L'àmbit de les persones cridades a participar és el més extens que permet la pròpia Llei. És a dir: els majors de 16 anys que tinguin la condició política de catalans, incloent-hi els residents a l'estranger o siguin nacionals d'estats membres de la Unió Europea amb un mínim d'un any de residència continuada immediatament anterior a la consulta o siguin nacionals de tercers estats, inscrites en el Registre de població de Catalunya i amb una residència legal durant un període continuat de tres anys immediatament anterior a la consulta.
- La consulta es presenta, a partir de la breu i concisa exposició de motius que inclou el propi Decret, com un instrument de participació dels ciutadans de Catalunya en els afers que corresponen a la Generalitat, i cita expressament entre aquests la potestat

¹³ Publicada en el DOGC de 27 de setembre de 2014, en un annex (DOGC n. 6715A)

¹⁴ El text de la pregunta era el següent: "Vol que Catalunya esdevingui un Estat? En cas afirmatiu, vol que aquest Estat sigui independent?"



per exercir la iniciativa de reforma constitucional, com li reconeixen tant la Constitució (art. 87 i 166) com l'Estatut d'autonomia (art. 61). Aquesta circumstància, feta explícita en el text del Decret, juntament amb el caràcter no vinculant del resultat, té una especial transcendència a l'hora de valorar la legitimitat constitucional de la consulta davant la seva impugnació per part de l'Estat, com es fa en l'apartat següent.

5.3 Les impugnacions de la Llei de consultes populars i del Decret de convocatòria de la consulta del 9-N i la seva suspensió

5.3.1 El procediment d'impugnació i la suspensió de la Llei i del Decret

Tant la Llei de consultes com el Decret de convocatòria de la consulta per al dia 9 de novembre van ser impugnades pel Govern de l'Estat davant del Tribunal Constitucional mitjançant sengles recursos, que van ser admesos a tràmit pel Tribunal i que han estat resolts mitjançant les dues recents sentències del Tribunal Constitucional [31/2015](#) i [32/2015](#), ambdues de 25 de febrer de 2015. L'admissió va comportar la suspensió automàtica de la part impugnada de la Llei i del Decret de convocatòria de la consulta. Cal subratllar que tant la impugnació com l'admissió a tràmit dels corresponents recursos es van produir amb una celeritat extraordinària i absolutament inusual.

En efecte, tant la Llei com el Decret van ser publicats en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* el dia 27 de setembre. El Consell d'Estat, convocat d'urgència i amb caràcter extraordinari per al diumenge dia 28 a la tarda, va emetre els seus dictàmens previs, preceptius i a requeriment del Govern estatal, el mateix dia 28. El Govern, en una reunió extraordinària del Consell de Ministres del dia 29 de setembre, va decidir la impugnació dels dos actes, i l'advocat de l'Estat va presentar els recursos davant del Tribunal Constitucional el mateix dia 29. I finalment, el Ple del Tribunal Constitucional, convocat igualment amb caràcter urgent i extraordinari –per primera vegada–, va admetre directament a tràmit, el dia 29 mateix, els recursos.

Aquest procés presenta algunes característiques ben inusuals. El que resulta més sorprenent, però, no són tant les convocatòries urgents i extraordinàries dels tres òrgans implicats, que tot i ser legítimes no deixen de ser absolutament inusuals (especialment la del Consell d'Estat i, sobretot, la del Ple del Tribunal Constitucional), i ni tan sols l'extrema celeritat en la presa de les seves resolucions (que es pronuncien sobre qüestions jurídiques complexes i sobre alguns textos, com el Decret de convocatòria de la consulta, desconegut fins al moment), sinó sobretot la “sincronització” d'aquestes convocatòries, molt especialment pel que fa referència al Tribunal Constitucional: el mateix dia que es presenten els recursos per part del Govern es convoca el Ple amb caràcter extraordinari, aquest es reuneix amb tots els seus membres i decideix, directament –sense cap informe lletrat previ, com és habitual- la seva admissió a tràmit, amb la corresponent suspensió automàtica que aquesta admissió comporta, i que el Tribunal Constitucional s'encarrega d'explicitar que té efectes immediats per a les parts i a partir de la seva publicació al BOE (cosa que es produeix l'endemà, dia 30 de setembre) respecte de tercers. Malgrat que l'admissió a tràmit dels recursos i la suspensió eren jurídicament obligades, el Tribunal Constitucional en accelerar, de manera innecessària i sense precedents coneguts, la seva actuació, va sembrar ombres importants sobre la seva imparcialitat.

La impugnació de la Llei i del Decret davant del Tribunal Constitucional, com s'ha dit, va comportar la seva suspensió automàtica, atès que el Govern estatal va fer ús del privilegi processal que li atorga la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, pel qual la mera invocació de l'article 161.2 de la Constitució suposa la suspensió automàtica dels actes impugnats, per un període màxim de cinc mesos, dins del qual el Tribunal l'ha de ratificar o aixecar. El Tribunal Constitucional, com ja s'ha indicat, va dir explícitament que aquesta suspensió tenia efectes immediats per a les parts i, per a tercers, a partir de la seva publicació al BOE, que es va produir l'endemà. Amb aquesta suspensió automàtica immediata, les actuacions d'aplicació de la Llei i del Decret van ser molt escasses i es van limitar pràcticament a algunes accions prèvies i preparatòries, com la creació del fitxer amb dades personals relatiu al Registre de participació en consultes populars no referendàries¹⁵ i el nomenament dels

¹⁵ Ordre GRI/286/2014, de 19 de setembre, per la qual es regulen els fitxers que contenen dades de caràcter personal gestionats pel Departament de Governació i Relacions Institucionals, Annex 1.

membres de la Comissió de Control prevista en la Llei pel Govern de la Generalitat¹⁶.

5.3.2 Els motius d'impugnació i el debat jurídic-polític sobre la consulta

Els motius que fonamenten la impugnació de la Llei 10/2014 i del Decret de convocatòria de la consulta per part del Govern estatal, i que centren el debat jurídic-polític sobre aquesta qüestió, es poden xifrar bàsicament en dos eixos diversos: (i) d'una banda, el concepte de referèndum i la distinció respecte de les consultes populars no referendàries; (ii) d'una altra, la competència de la Generalitat sobre l'objecte de la consulta. No es tracta aquí, naturalment, d'examinar amb detall els arguments adduïts en un sentit i en l'altre en aquestes dues qüestions essencials, sinó de fer-hi algunes observacions bàsiques, que posen de manifest que el Govern estatal ha optat per una interpretació restrictiva i limitadora del marc constitucional espanyol vigent, enfront d'altres interpretacions possibles, que permetrien la celebració de la consulta projectada per la Generalitat sense cap trencament de l'ordre constitucional vigent.

La primera qüestió essencial que es planteja és la naturalesa mateixa de les consultes populars previstes a la Llei 10/2014 i, en conseqüència, de la consulta convocada mitjançant el Decret del president de la Generalitat 129/2014. La Llei afirma expressament que es tracta de consultes populars no referendàries, mentre que el Govern estatal afirma que materialment són referèndums i que la Generalitat comet un frau de llei (de Constitució) en presentar-les d'una manera diferent. Aquesta qüestió té una importància cabdal, ja que els referèndums han de ser regulats –en principi¹⁷– i autoritzats per l'Estat, mentre que les consultes populars no referendàries corresponen a la competència exclusiva de la Generalitat (art. 122 EAC). La distinció entre aquestes dues figures va ser abordada pel

¹⁶ Varen ser designats pel Parlament de Catalunya el dia 1 d'octubre de 2014 i nomenats, "als efectes de la vigència corresponent", per Decret del president de la Generalitat 132/2014, de 2 d'octubre, de nomenament dels membres de la Comissió de Control de les Consultes Populars no Referendàries.

¹⁷ Aquesta és una qüestió encara debatuda, que haurà de ser resolta pel Tribunal Constitucional quan es pronunciï sobre el recurs d'inconstitucionalitat que es va presentar contra la Llei catalana 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum. Però en la Sentència 31/2010 va realitzar una afirmació que marca un criteri que podria anticipar la seva resolució, en el sentit de considerar que l'exclusió del referèndum de la competència de la Generalitat que fa l'art. 122 de l'Estatut d'autonomia s'ha d'estendre no sols a la facultat d'autorització de l'Estat, sinó "a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación" (FJ 69).



Tribunal Constitucional, en la seva Sentència 103/2008, d'11 de setembre, en la qual, després d'admetre que hi podia haver consultes populars que es produïssin per una via no referendària, va establir els elements de diferenciació en l'àmbit de les persones consultades i en el procediment i les garanties de la consulta, de tal manera que s'havien de considerar referèndums totes aquelles consultes en les quals el subjecte consultat fos el cos electoral i es produïssin mitjançant procediments electorals, amb les garanties corresponents a aquesta mena de procediments¹⁸.

Existeix, per tant, una base suficient, sustentada en la mateixa jurisprudència del Tribunal Constitucional, perquè la Generalitat pugui regular, en ús de la competència exclusiva que li atorga l'art. 122 de l'Estatut, les consultes populars no referendàries, sempre que l'àmbit de persones consultades no coincideixi amb el cos electoral i que el procediment seguit per realitzar-la no sigui l'electoral, amb les garanties que li són pròpies i que estableix la legislació electoral. Així ho va entendre el Parlament de Catalunya en aprovar la Llei de consultes populars no referendàries (que s'uneix a la Llei del propi Parlament de Catalunya de consultes per via de referèndum) i el Consell de Garanties Estatutàries en el seu dictamen sobre aquesta. Pel contrari, el Govern estatal entén que aquestes consultes constitueixen materialment un referèndum, i que, per tant, li correspon la competència per regular-les i per autoritzar-les.

Importa destacar aquí que, més enllà del debat jurídic en el qual aquí no podem detenir-nos i que normalment és obert, la posició del Parlament de Catalunya en aprovar aquesta Llei, sobre la base d'una distinció entre referèndums i consultes populars no referendàries realitzada pel mateix Tribunal Constitucional, és, almenys, perfectament plausible i raonable, i que resulta en canvi injustificat i desproporcionat qualificar aquesta actuació com un frau de llei o de Constitució. Hi poden haver, naturalment, diferències de criteri en la interpretació de la Constitució i de la mateixa doctrina del Tribunal Constitucional. Però quan una interpretació se sustenta en una base raonable, qualificar-la com de frau només es pot explicar com un intent d'apropiació de la Constitució i del seu "veritable" sentit i d'exclusió de

¹⁸ Explícitament, la STC 103/2008 conclou que: "Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica "por vía de referéndum" (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria." (FJ 2).

qualsevol altra, a la qual es nega tota legitimitat. Aquest to exclusivista i exclouent, que pretén reduir la Constitució només al sentit que li dóna un dels actors que actuen en el sistema, es manifesta clarament al llarg dels escrits d'impugnació del Govern estatal, on abunden expressions com “verdadero” i “recto” per referir-se a la interpretació de la Constitució i de la doctrina del Tribunal Constitucional que fa el Govern estatal i, en canvi, “fraude”, “disimulo” i altres de similars quan es refereix a la de la Generalitat, a la qual constantment s'atribueixen finalitats i objectius que van més enllà de les seves actuacions expresses.

El Tribunal Constitucional, finalment, en la Sentència 31/2015, de 25 de febrer, mitjançant la qual resol el recurs (en un termini extraordinàriament breu, val a dir, a la vista del temps que tarda a resoldre els recursos d'inconstitucionalitat, que està entre quatre i deu anys), dóna la raó al Govern central, considerant que totes les consultes que incloguin el cos electoral (encara que no coincideixi amb ell) i es verifiquin mitjançant el vot dels ciutadans (encara que no sigui pels procediments electorals vigents) han de ser considerats com a referèndum i, per tant, han de ser regulats en exclusiva per l'Estat¹⁹ i han de ser autoritzats pel Govern central, sigui quin sigui el seu àmbit territorial (Catalunya, municipal o supramunicipal) i sigui quin sigui el seu objecte (es tracti, o no, de competències autonòmiques o locals). D'aquesta manera, el Tribunal Constitucional ha reinterpretat, o almenys concretat la seva pròpia doctrina, en sentit altra vegada restrictiu i en contra de la interpretació, perfectament plausible, com ja s'ha vist, que n'havia fet una amplíssima majoria del Parlament de Catalunya (106 diputats, que representen el 78,5 per cent dels membres del Parlament).

La segona qüestió bàsica que es planteja és la de la competència de la Generalitat per convocar una consulta, com la del Decret 129/2014. Aquest Decret ha estat anul·lat pel Tribunal Constitucional, com s'ha dit, per la Sentència 32/2015, de 25 de febrer, en la mesura que es tractava d'un tipus de consulta (que incloïa el cos electoral, encara que no coincidís amb ell) que el mateix Tribunal Constitucional ha declarat inconstitucional en la sentència dictada el mateix dia respecte de la Llei catalana de consultes no referendàries. La sentència del Tribunal Constitucional no entra, però, a considerar l'element competencial i altres aspectes del Decret de convocatòria, que pot ser interessant de considerar.

¹⁹ Avançant-se així, a més, a la resolució, encara pendent, d'un altre recurs d'inconstitucionalitat presentat contra la llei de Catalunya que regulava els referèndums –Llei catalana 4/2010-, en línia amb el que ja havia avançat igualment el Tribunal Constitucional en la Sentència 31/2010, sobre l'Estatut de Catalunya.



En efecte, més enllà de la competència de la Generalitat per regular en general les consultes populars no referendàries, s'ha plantejat també en el debat polític i jurídic la qüestió de si la Generalitat té competència per convocar una consulta sobre el futur polític de Catalunya. I això des de dos punts de vista diferents: en primer lloc, si una consulta com aquesta es pot encabir en “l'àmbit de llurs competències”, com exigeix l'art. 122 EAC per a les consultes populars no referendàries que pugui realitzar la Generalitat; i, en segon, lloc, estretament connectat, per l'afectació que l'objecte de la consulta té per al conjunt de l'Estat, més enllà de Catalunya.

Sobre el primer, cal dir que l'expressió “àmbit de competències de la Generalitat” es pot entendre de dues maneres diferents: en sentit estricte, com el conjunt de títols competencials que l'Estatut atribueix a la Generalitat per actuar en els diversos camps de l'acció pública, com la sanitat, l'educació, el comerç, la cultura i les altres matèries que preveu el capítol II del títol IV. I, en sentit ampli, com el conjunt de potestats de què disposen les institucions de la Generalitat, incloses també aquelles que no es projecten sobre matèries competencials sinó que consisteixen en facultats d'iniciativa, participació, impuls polític i altres, que es poden estendre més enllà del cercle estricte dels títols competencials propis. Altra vegada, i més enllà del debat jurídic que es pugui produir sobre aquesta interpretació, és clar que el sentit ampli de competència que s'ha indicat no resulta en absolut desenraonat o injustificat i que, per tant, com ha fet el Consell de Garanties Estatutàries, és perfectament sostenible²⁰. Així, és possible entendre que la consulta es pugui plantejar respecte de l'exercici d'una facultat d'impuls o d'iniciativa política de la Generalitat, com pot ser la iniciativa de reforma constitucional, que la mateixa Constitució reconeix al Parlament de Catalunya (art. 87 i 166 CE). I això és el que fa la consulta convocada mitjançant el Decret 129/2014: cridar la ciutadania de Catalunya (més àmplia que el seu cos electoral) per què expressi la seva opinió (no vinculant i sense efectes directes) sobre un afer d'una especial rellevància col·lectiva respecte de la qual la Generalitat pot exercir una facultat d'iniciativa de reforma constitucional.

Plantejat en aquests termes, resulta clar també que una consulta com la projectada no altera

²⁰ El Consell de Garanties Estatutàries es va pronunciar en aquest sentit (Dictamen 19/2014, FJ segon-4), després de precisar que el seu pronunciament anterior, sobre la Llei de consultes per via de referèndum, en el sentit més estricte del concepte de competència (Dictamen 15/2010, de 6 de juliol), derivava del fet que es referia a consultes d'origen no institucional sinó ciutadà.



ni interfereix el procediment de reforma constitucional, com al·lega l'advocacia de l'Estat en el seu recurs. Es tracta d'un acte previ o preparatori d'una iniciativa política que poden portar a terme les institucions de la Generalitat, que no es regula en la Llei com a preceptiu abans d'exercir aquest tipus d'iniciatives i el resultat de la qual en cap cas és vinculant. No constitueix, per tant, cap modificació, ni tampoc cap interferència, en el procediment de reforma constitucional, que, certament, no es pot iniciar mitjançant una iniciativa popular i que només preveu una consulta popular d'aprovació final, en termes, aquí sí, de referèndum vinculant²¹.

D'altra banda, la segona objecció que es presenta respecte de la consulta des del punt de vista de la competència de la Generalitat per convocar-la, en el sentit que afecta el conjunt del poble espanyol i no només Catalunya, s'esvaeix si es té en compte que la consulta es planteja en relació amb una facultat d'impuls o d'iniciativa política de la Generalitat, que no té caràcter decisor ni vinculant (ni tan sols per a l'exercici de la pròpia facultat d'iniciativa sobre la qual es projecta, i per tant, molt menys encara sobre el contingut material d'aquesta iniciativa política) i que no comporta cap efecte directe. Per tant, no es veu com el seu resultat pot afectar el conjunt de l'Estat o del poble espanyol, ja que es projecta només sobre una facultat d'iniciativa que podrà exercir la Generalitat, si així ho decideix, de la mateixa manera que també podria exercir-la encara que no es produís una consulta prèvia. Si la Generalitat pot exercir legítimament aquesta iniciativa, no es comprèn com es pot negar la seva competència per realitzar un acte previ de consulta de l'opinió de la ciutadania, en atenció a la transcendència política que presenta.

En efecte, la consulta es convoca i es presenta, explícitament, com un acte preparatori per a l'exercici d'una iniciativa política perfectament legítima, en funció del que ha dit el mateix Tribunal Constitucional en la Sentència 42/2014, que remarca que la Constitució no imposa límits per a la seva revisió, i que, per tant, totes les propostes polítiques són legítimes a condició que respectin els drets fonamentals de les persones i s'implementin pels procediments legalment establerts. La consulta convocada escau perfectament a aquest plantejament.

²¹ En aquests termes, queda clar que no és aplicable l'objecció que feia la STC 76/1994 respecte d'una proposició de llei promoguda per iniciativa legislativa popular que pretenia que el Parlament basc instés davant les Corts una reforma de la disposició addicional segona de la Constitució.

El Tribunal Constitucional, en la sentència sobre el Decret de convocatòria de la consulta no es pronuncia directament sobre aquesta qüestió, però sí ho fa indirectament en la sentència del mateix dia sobre la Llei de consultes. En aquesta, en efecte, conté algunes observacions generals, que poden incidir en la qüestió: d'una banda, afirma que la Generalitat no pot formular consultes que incideixin sobre “qüestions fonamentals resoltes en el procés constituent i que resulten sostretes a la decisió dels poders constituïts”. Afirmar més endavant, com a conseqüència “patent” d'això que “el parer de la ciutadania sobre tals qüestions ha de canalitzar-se a través dels procediments constitucionals de reforma”. I més endavant, en el mateix fonament jurídic, després d'una crida al diàleg entre els poders polítics per resoldre els problemes que es presenten, afirma que “el concepte ampli de diàleg no exclou cap sistema o institució legítima capaç d'aportar la seva iniciativa a les decisions polítiques, ni cap procediment que respecti el marc constitucional”. (FJ 6)

No és clar el sentit exacte que es pugui donar a aquest conjunt d'afirmacions. L'apel·lació al diàleg entre les forces polítiques i la menció expressa que no es pot excloure “cap sistema o institució legítima capaç d'aportar la seva iniciativa a les decisions polítiques” podria entendre's com una possibilitat de consultar la ciutadania abans d'exercir les iniciatives legals i institucionals que poden emprendre les parts, també les comunitats autònomes, matisant –o rectificat directament– el sentit primer que es podria donar a la primera afirmació que fa sobre la impossibilitat de consultar qüestions “resoltes en el procés constituent i sostretes a la decisió dels poders constituïts”. La circumscripció d'aquesta impossibilitat a les qüestions sostretes a la “decisió” dels poders constituïts pot abonar aquesta interpretació, ja que una consulta popular com la plantejada no té caràcter decisor i versa, a més, sobre una facultat d'iniciativa política que és, aquí sí que no hi ha dubtes en la jurisprudència constitucional, perfectament legítima.

Com a conclusió general d'aquest apartat, cal indicar que en les impugnacions presentades pel Govern estatal a la Llei de consultes populars no referendàries i del Decret de convocatòria de la consulta del dia 9 de novembre de 2014 s'intenta imposar una interpretació enormement restrictiva de la figura de les consultes populars no referendàries, per contraposició a la del referèndum, i de les competències de la Generalitat per exercir les iniciatives polítiques de reforma que la mateixa Constitució li reconeix, amb la pretensió d'impedir que la ciutadania de Catalunya pugui expressar directament la seva opinió sobre el futur polític de Catalunya (inclosa l'opció per la creació d'un estat independent, que es

perfectament legítima), abans que les institucions catalanes puguin portar a terme les iniciatives que considerin oportunes, respectant el principi de legalitat, com es diu expressament en el text del Decret de convocatòria i en la Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013, del Parlament de Catalunya. És important ressaltar que en cap cas la consulta convocada s'ha plantejat com un referèndum d'autodeterminació.

Lluny de contenir intencions ocultes (i il·legítimes) que calgui descobrir per posar de manifest un suposat frau, la finalitat explícita i clarament declarada que es persegueix és la de convocar una consulta popular no referendària, de caràcter no vinculant i sense efectes jurídics directes, per conèixer, amb garanties suficients però diferents de les establertes en els processos electorals, l'opinió de la ciutadania sobre el futur polític de Catalunya, inclosa l'opció de constituir un estat independent, que podria comportar, si escau, l'exercici d'iniciatives polítiques per part de la Generalitat, que la mateixa Constitució li reconeix.

El Tribunal Constitucional, com s'ha dit, ha acollit la interpretació del Govern central, anul·lant la part de la Llei catalana de consultes no referendàries que preveia les consultes generals, en qualsevol àmbit territorial, en una reinterpretació enormement restrictiva de la seva jurisprudència anterior. I, en conseqüència, ha anul·lat també el Decret de convocatòria de la consulta sobre el futur polític de Catalunya. Això no obstant, el Tribunal Constitucional apel·la al diàleg polític i indica expressament que no es pot excloure cap sistema ni institució legítima “que aportí la seva iniciativa a les decisions polítiques, ni cap procediment que respecti el marc constitucional”.

5.3.3 Suspensió de la consulta no referendària i convocatòria del procés participatiu

La suspensió de la llei i del decret per part del Tribunal Constitucional, el 29 de setembre, va obrir un intens debat entre els partits impulsors de la consulta sobre els passos que calia emprendre. Finalment, el president de la Generalitat, després de diverses reunions amb els esmentats partits, el 13 d'octubre, va comunicar-los²² la impossibilitat de celebrar l'esmentada consulta de conformitat amb els procediments i garanties regulats per la Llei 10/2014 i el Decret 129/2014, i de la qual en pogué sortir un pronunciament clar de la ciutadania sobre el futur polític de Catalunya.

²² [La Vanguardia, El Confidencial](#)



Tanmateix, aquesta constatació es produïa després d'un llarg període de mobilitzacions ciutadanes, especialment la de la Diada de l'Onze de Setembre de 2014, en les quals l'aspiració a poder votar el 9-N havia esdevingut l'element aglutinador i la referència essencial.

És en aquest context, al qual caldria afegir-hi la manca de consens entre els partits favorables al dret a decidir de posar en marxa a curt termini l'alternativa que, en principi, sembla la més idònia de les eleccions plebiscitàries, que el president de la Generalitat, mitjançant [compareixença](#) davant la premsa, va anunciar el 14 d'octubre la celebració d'un procés participatiu el mateix 9-N, que tindria el caràcter d'una "consulta anticipada" els resultats de la qual s'haurien de "convalidar" en una consulta "definitiva" que s'hauria de produir posteriorment a través d'unes eleccions al Parlament centrades en aquesta qüestió.

Segons la declaració del president de la Generalitat, el procés participatiu permetria als ciutadans que ho desitgessin pronunciar-se sobre el futur polític de Catalunya responnent a la pregunta pactada el 12 de desembre de 2013 mitjançant "uns marcs legals preexistents" que no es concretaven i que en qualsevol cas no serien els establerts en les normatives sobre referèndums o consultes no referendàries. Es tractava, en definitiva, d'organitzar una alternativa de caràcter participatiu i mobilitzador a la desitjada i frustrada consulta no referendària del 9-N que incorporaria la presència d'urnes i votacions.

6. El procés participatiu del 9 de novembre de 2014

6.1 Les característiques principals del procés

Malgrat que la data, la pregunta i els cridats a participar en el procés participatiu del 9 de novembre de 2014 eren els mateixos que els convocats a la consulta no referendària pel Decret 129/2014, el procés participatiu tenia uns trets específics que el feien molt diferent als referèndums i a les consultes no referendàries. Entre aquest elements diferenciadors cal esmentar:

a) L'escarida formalització jurídica del procés

El procés participatiu del 9-N es va caracteritzar per una molt limitada formalització jurídica tant pel que fa a la invocació del marc legal general que li servia de fonament com pel que fa a la presència de disposicions normatives o actes administratius en sentit formal destinats a dotar-lo d'un règim jurídic concret i a posar-lo en marxa i aplicar-lo. Contribuïa a aquesta manca de formalització el termini molt breu de temps en el qual es pretenia organitzar un procés participatiu singular i específic que no coincidia amb les expressives previsions legals en la matèria. Aquesta escarida formalització dificultava la possibilitat que l'Estat impugnés la celebració del procés participatiu.

Així, molts dels elements essencials del procés participatiu es van formalitzar únicament a través de la pàgina web de la Generalitat de Catalunya (www.participa2014.cat) o per correus electrònics adreçats als mitjans audiovisuals per tal que, en els termes de l'article 82 de la Llei de la comunicació audiovisual de Catalunya, emetessin gratuïtament les comunicacions del Govern sobre el procés participatiu.

b) La participació de la Generalitat, els ajuntaments i de voluntaris en la seva organització i l'execució material

En l'organització general, la logística, el recompte final dels resultats i la seva difusió hi van tenir una participació tant els ajuntaments com la Generalitat. De fet, llevat de quatre ajuntaments, els 943 restants van col·laborar en l'organització del procés de manera que amb l'antelació deguda ja se sabia que es podia votar en tots els municipis de Catalunya – per als quatre que no van col·laborar es van arbitrar solucions alternatives- i que hi haurien 1.250 llocs de votació i 6.400 meses.

En canvi, l'execució material del procediment participatiu va correspondre a 40.000 persones que voluntàriament van manifestar la seva disposició a desenvolupar les tasques d'assegurament de l'obertura dels locals de votació, de la realització ordenada de les votacions i del recompte inicial dels resultats. Aquests voluntaris varen rebre una formació destinada a garantir que les operacions de vot i de recompte inicial de resultats es farien de manera ordenada, transparent i amb respecte als paràmetres democràtics.

c) La manca de registre o cens previ dels cridats a participar i el període de participació i garanties

Entre els fets diferencials, pel que fa al procediment, destaca el fet que, a diferència dels referèndums i les consultes populars no referendàries, en aquest cas no existia un cens o un registre de les persones cridades a participar sinó que la inscripció en el registre de participants s'anava configurant sobre la marxa a mesura que els votants s'anaven inscrivint en el moment d'accedir al lloc de votació i abans de dipositar la papereta en l'urna. D'altra banda, a diferència dels referèndums i les consultes no referendàries, que tenen un sol dia de celebració, en el cas del procés participatiu del 9-N la possibilitat de participar es va perllongar des del dia 9 fins al 25 de novembre. Finalment, pel que fa a les garanties, les diferències formalment també eren clares, ja que en el cas dels referèndums corresponien institucionalment a les Juntes Electorals i en el cas de les consultes no referendàries, a unes específiques Comissions de Control i de Seguiment. En canvi, en el procés participatiu no intervenien aquests òrgans i tampoc no es va arribar a crear el previst inicialment Consell General de la Participació. Per tant, el procés participatiu del 9-N no va tenir un mecanisme específic de garantia en el pla institucional i van ser els voluntaris i el mateix Govern els encarregats de vetllar per la regularitat i la transparència de tot el procediment, malgrat que, com veurem immediatament, a la pràctica les garanties de transparència, fidelitat i neutralitat varen ser perfectament homologables a les dels processos electorals.

6.2 La impugnació del Govern de l'Estat i la suspensió del Tribunal Constitucional

Abans, però, del dia d'inici de les votacions, concretament el 31 d'octubre de 2014, el Govern de l'Estat va impugnar el procés participatiu del 9-N mitjançant un recurs presentat davant el Tribunal Constitucional a l'empara de l'article 161.2 CE. El Tribunal Constitucional va admetre a tràmit l'esmentat recurs per Providència dictada el 4 de novembre que, de conformitat amb l'article 161.2 CE, comportava la suspensió immediata de tots els actes de preparació i de realització del procés participatiu endegat pel Govern de la Generalitat.

Abans d'entrar a examinar i valorar críticament els arguments de l'Advocacia de l'Estat per fonamentar la seva demanda contra el procés participatiu del 9-N, resulta oportú referir-se a

les valoracions contradictòries que el Govern de l'Estat n'ha fet. Així en un primer moment l'executiu espanyol no va establir cap vinculació entre la figura del referèndum i el procés participatiu i va menystenir-lo des de tots els punts de vista²³. D'aquest plantejament es va passar posteriorment a la impugnació davant el Tribunal Constitucional tot considerant, com es veurà més endavant, que el procés participatiu implicava, de fet, la celebració d'un referèndum. Però curiosament, el dia abans del 9-N i el mateix dia de realització del procés participatiu, el president del Govern i el ministre de Justícia deien coses tan contundents com les següents : *“Ni es un referéndum, ni es una consulta, ni nada que se le parezca”* (declaracions del president Rajoy a Cáceres recollides, entre altres, pel diari [El País](#) del 9 de novembre de 2014; *“El Gobierno considera que estamos ante un acto de propaganda política”* (comunicat del Govern llegit pel ministre de Justícia i recollit a la pàgina [web oficial](#)). A la vista d'aquestes declaracions sembla evident que el Govern estatal cau en contradicció quan impugna el procés participatiu per tractar-se suposadament d'un referèndum inconstitucional i el mateix Govern diu que l'esmentat procés és qualsevol cosa menys un referèndum.

Passant ja a la fonamentació de la demanda del Govern de l'Estat, es pot afirmar que aquesta es basa principalment en l'apreciació que el procés participatiu del 9-N en realitat encobreix la celebració d'un veritable referèndum i aquest fet suposaria la vulneració de diversos preceptes constitucionals com els articles 1, 2.1, 23, 81, 92, 168 i 149.1.32 CE. A grans trets l'argumentació de l'Advocacia de l'Estat considera que els elements configuradors del procés participatiu (fonamentalment l'univers general de participants, l'objecte amb la mateixa pregunta de la consulta no referendària prèviament suspesa ja pel Tribunal Constitucional i el procediment amb urnes i paperetes) determinen que, de fet, la Generalitat pretén fer un referèndum d'autodeterminació. A partir d'aquest plantejament, el Govern de l'Estat estima que un referèndum d'aquestes característiques no té cabuda en el marc constitucional, que la Generalitat no té competència per convocar-lo i que, a més, en aquest cas ho fa sense acompanyar-lo de les garanties pròpies d'aquest instrument de participació.

En contraposició al fonament principal de la impugnació del Govern de l'Estat, cal reiterar el que ja s'ha exposat anteriorment sobre la naturalesa substancialment diferent del procés

²³ [El País, Ara](#)



participatiu del 9-N amb la figura dels referèndums. En aquest sentit, un referèndum és un mecanisme de democràcia directa mitjançant el qual el cos electoral expressa la voluntat popular d'acord amb un procediment basat en un cens electoral gestionat per l'Administració, en l'exercici del dret de sufragi i en un sistema de garanties institucionals i jurisdiccionals. Per la seva banda el procés participatiu del 9-N és una activitat impulsada pel Govern de la Generalitat, en desplegament de les competències i dels principis rectors en matèria de participació ciutadana en els assumptes públics, que es limita a oferir als ciutadans una via específica d'expressió de les seves opinions sobre el futur polític de Catalunya. Com ja s'ha assenyalat, la singularitat del procés participatiu en comparació amb el referèndum es fa palesa atenent a elements tan significatius com la major amplitud dels destinataris, l'absència de registre previ de participants, la decisiva col·laboració dels voluntaris en l'execució, l'absència de garanties específiques i els efectes purament informatius.

No sembla, per tant, que una activitat participativa que no pretén establir la voluntat popular sobre una decisió, sinó únicament permetre als ciutadans expressar el seu parer sobre una eventual configuració política de Catalunya a la manera d'una enquesta d'abast general, pugui tenir els vicis d'inconstitucionalitat invocats per l'Advocacia de l'Estat. En aquest sentit, si no es donen vicis d'inconstitucionalitat en el procés participatiu del 9-N no resulta adequada la seva impugnació per la via de l'article 161.2 CE, ja que aquest procediment queda reservat constitucionalment a les vulneracions constitucionals derivades de les disposicions de les comunitats autònomes. Arribats aquí, hom pot pensar amb fonament que l'únic motiu pel qual el Govern de l'Estat utilitza en aquest cas el procediment de l'article 161.2 CE és per aconseguir del Tribunal Constitucional la suspensió del procés participatiu del 9-N. En definitiva, el Govern de l'Estat ha fet servir de manera inapropiada la via de l'article 161.2 CE ja que, en no haver-hi vicis d'inconstitucionalitat en el procés participatiu del 9-N, les eventuais infraccions de legalitat ordinària s'haurien d'haver plantejant davant la jurisdicció ordinària, on no hauria gaudit de la prerrogativa d'obtenir automàticament la suspensió del procés participatiu del 9-N.

Finalment, cal en aquest apartat destacar que en la Providència de 4 de novembre de 2014, mitjançant la qual el Tribunal Constitucional va suspendre totes les activitats del procés participatiu del 9-N, l'Alt Tribunal es va limitar estrictament a això, sense atendre la petició de l'Advocacia de l'Estat que adreçés un mandat específic al president de la Generalitat en

aquest sentit. Aquest element és rellevant, com es veurà més endavant, en tractar de la querrela presentada per la Fiscalia General de l'Estat contra el president de la Generalitat per no haver respectat la suspensió del procés participatiu del 9-N dictada pel Tribunal Constitucional.

6.3 Participació pacífica, cívica i democràtica

Malgrat la suspensió del Tribunal Constitucional el Govern de la Generalitat va decidir mantenir el procés participatiu del 9-N amb totes les característiques descrites anteriorment. L'argument del Govern per continuar endavant amb el procés participatiu era simple però coherent: la suspensió del Tribunal Constitucional derivada del recurs del Govern de l'Estat en el marc de l'article 161.2 CE es projecta sobre quelcom (un referèndum) que no és allò que la Generalitat pretén realitzar (un procés participatiu amb unes característiques totalment diferents d'un referèndum) i, per tant, aquest es pot dur a terme, ja que no es veu afectat per una prohibició referida a un instrument de participació (referèndum o consulta no referendària) que la Generalitat ja va acceptar anteriorment que no podia realitzar. En aquest capteniment el Govern de la Generalitat va rebre el suport de totes les forces polítiques implicades des de desembre de 2013 en el procés del 9-N (CiU, ERC, ICV-EUiA, CUP), de les dues entitats més directament vinculades a les mobilitzacions per fer efectiu el 9-N (Òmnium Cultural i l'Assemblea Nacional Catalana) i del conjunt d'organitzacions socials emmarcades en el Pacte Nacional pel Dret a Decidir.

En la pràctica, el procés participatiu del 9-N es va desenvolupar de manera pacífica, cívica, democràtica i amb tota normalitat, és a dir, de conformitat amb els trets organitzatius i d'execució previstos. Això significa que la tasca desplegada pels 40.000 voluntaris encarregats de la seva execució pràctica va resultar decisiva per poder garantir de manera eficient i transparent les operacions que el procediment requeria en els llocs de votació.

Els diversos ciberatacs, als quals s'ha fet referència a l'inici, que van afectar entre d'altres el sistema de recepta mèdica electrònica, l'historial clínic compartit i determinats llocs web de la Generalitat i de la sala de Premsa van ser l'única excepció al caràcter pacífic de la jornada i en tot cas no van alterar el normal funcionament de l'operatiu informàtic imprescindible per al desplegament efectiu del procés participatiu, ja que es van poder implementar les mesures

extraordinàries necessàries destinades a contrarestar els esmentats ciberatacs.

Tampoc van alterar el procés participatiu les denúncies que determinats subjectes particulars van presentar davant els tribunals demanant-ne la paralització. En aquest sentit, convé assenyalar que durant el 9-N no es va produir cap actuació del Govern de l'Estat ni de la Fiscalia adreçada directament a l'impediment immediat de la realització del procés participatiu.

Aquest desenvolupament normal i sense incidències destacables del procés participatiu va ser [subratllat](#) pel president de la Generalitat quan en la nit del 9 de novembre va donar a conèixer els seus resultats provisionals.

6.4. La valoració dels observadors interns i internacionals

El procés participatiu del 9-N va despertar un fort interès a nivell de la comunitat internacional. Prova d'això és l'assistència d'una delegació multipartidista de parlamentaris europeus com a observadors del procés participatiu i l'acreditació de prop de 125 mitjans de comunicació internacionals.

La delegació d'observadors internacionals va assistir, a petició del Govern i amb la col·laboració del Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya (DIPLOCAT), a diferents centres de participació, on van poder observar en primera persona com transcorrien les votacions i també al centre de premsa i difusió de dades on estava acreditada tota la premsa nacional i internacional.

Fruit d'això, els observadors van elaborar una [declaració](#), on es posava de manifest que el procés s'havia celebrat de manera tranquil·la i oberta, sense cap mena de coaccions. Així mateix, van fer una sèrie d'apreciacions principals que queden llistades com a punts forts i punts febles del procés:

Punts forts

- La delegació no va observar cap coacció o intimidació, ni intents d'influenciar

l'activitat dels participants.

- El gran nivell de participació al conjunt de Catalunya, malgrat les circumstàncies excepcionals.
- El procés es va desenvolupar en un ambient positiu i familiar.
- El procés es va desenvolupar de manera eficient a càrrec d'un gran nombre de voluntaris.
- El procés va comptar amb un nombre adient d'urnes.
- El procés d'identificació dels ciutadans que volien votar es va dur a terme de manera rigorosa mitjançant documents d'identitat. Aquelles persones que no disposaven de document d'identitat no van poder votar (malgrat que podien votar en dies posteriors). Les dades de cada participant van ser registrades en paper i confirmades en una base de dades informatitzada abans del dipòsit de cada vot.
- Els ordinadors utilitzats a les meses no estaven connectats a internet, fet que va proporcionar major seguretat d'estar lliures d'abusos o interferències.
- El programari utilitzat per a la verificació dels documents d'identitat era d'alta qualitat i va ser comprovat per la delegació d'observadors per assegurar-se que no permetia vots invàlids.
- La participació de persones d'entre 16 i 18 anys va ser un èxit.

Punts febles

- No hi ha va haver un cens electoral disponible, cosa que va afegir dificultats a la gestió de les votacions.
- Les condicions inusuals en què es va desenvolupar el procés va implicar un nombre de punts de votació menor al dels processos electorals ordinaris, fet que va crear problemes i possibles confusions entre els votants.
- L'absència de presidents oficials de mesa electoral va ser un punt feble, en dificultar

encara més la gestió de queixes i dificultats en temps real.

- Malgrat que no s'ha qüestionat l'honestedat dels voluntaris, la forma en què van ser seleccionats i se'ls va assignar les responsabilitats és menys satisfactòria del que ho hauria estat si l'assignació hagués estat feta pels responsables de votació dels col·legis.
- El secret del vot no estava garantit de manera uniforme.

A nivell mediàtic del 7 al 10 de novembre es van acreditar per seguir el procés participatiu un total de 865 professionals pertanyents a 250 mitjans de comunicació, dels quals la meitat eren mitjans internacionals. Entre aquests hi havia les principals agències de notícies d'abast mundial, els diaris de referència global i les televisions internacionals. Cal destacar la gran presència de mitjans de països europeus (especialment portuguesos, britànics, suïssos, francesos i russos). Per primera vegada hi va haver una assistència notable de mitjans asiàtics, sobretot xinesos i japonesos. El tractament mediàtic del 9-N va ser globalment positiu; els mitjans van dedicar molt espai i molt temps a tractar el tema, i sobretot es va posar en valor el civisme i la normalitat amb les quals es va dur a terme un procés que comptava amb l'hostilitat de l'Estat. La participació va ser considerada un èxit i molt per sobre del previst.

Per la seva banda el Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya també va desplegar una xarxa d'observadors per seguir el procés participatiu del 9-N i va elaborar posteriorment un [informe](#). De les conclusions d'aquest informe es poden destacar els punts següents:

- a) L'actitud honesta general dels organitzadors.
- b) La feblesa de la manca d'interconnexió entre ordinadors.
- c) La voluntat de servei i diligència dels voluntaris.
- d) La feblesa del sobre esforç per poder votar d'alguns participants que va provocar abstencionistes forçosos, si bé en una petita proporció.
- e) El vot va ser suficientment lliure, universal i igual. Quant al secret del vot, en ocasions va ser inferior a l'habitual i en altres, superior.

- f) Les garanties preventives (voluntaris, transparència, presència d'observadors internacionals, periodistes, experts) han estat excel·lents. La manca de garanties institucionals eren una feblesa i un risc importants que, tanmateix, no s'han concretat en danys apreciables.
- g) Hauria estat convenient un major nombre de mesos.
- h) Quant als resultats, subratlla la rellevància dels Sí a la resposta a la primera pregunta i, sense negar la significació dels resultats del Sí-Sí, apunta que el context polític porta a pensar que el suport a les opcions Sí-NO és més elevat del que mostren els resultats.

6.5. La querrela de la Fiscalia General de l'Estat contra el president de la Generalitat, la vicepresidenta del Govern i la consellera d'Ensenyament

La resposta de l'Estat al procés de participació va ser la presentació d'una querrela criminal contra el president de la Generalitat, la vicepresidenta del Govern i la consellera d'Ensenyament.

Després d'una forta controvèrsia interna entre els fiscals de Catalunya i la Fiscalia General de l'Estat²⁴, aquesta va formalitzar el dia 21 de novembre de 2014 una querrela contra el president de la Generalitat, la vicepresidenta del Govern i la consellera d'Ensenyament per les seves suposades responsabilitats penals en relació amb la realització del procés participatiu del 9-N. Concretament la querrela considera que el president de la Generalitat i les altres dues integrants del Govern de Catalunya han comès els delictes de desobediència, d'usurpació de funcions, prevaricació i malversació de fons públics. Aquests delictes, en algun cas, poden comportar alguna lleu pena de presó però, en canvi, impliquen importants penes d'inhabilitació i de suspensió de càrrec públic.

²⁴ [ABC](#), [Europa Press](#), [La Vanguardia](#).

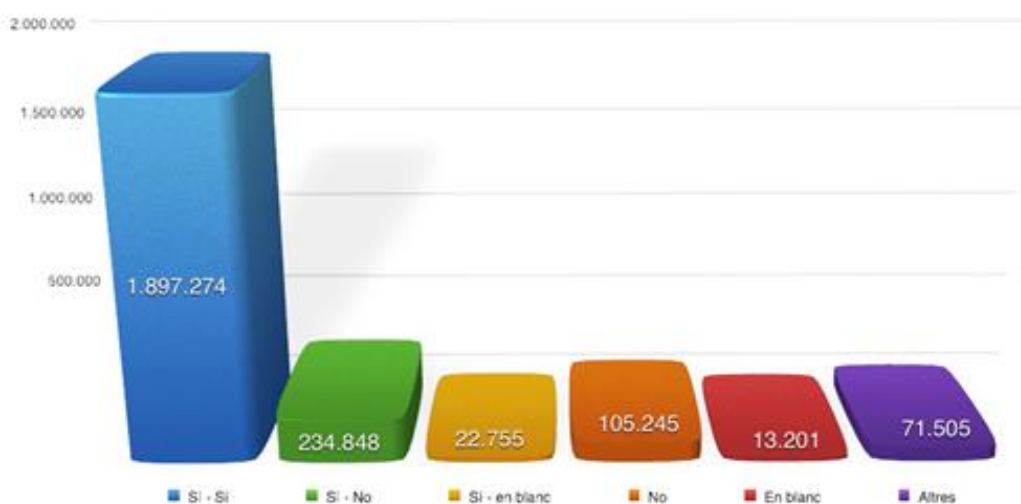
El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en una actuació que es pot considerar habitual en aquest tipus de procediments, va admetre a tràmit el dia 22 de desembre de 2014 la querella presentada per la Fiscalia General de l'Estat i va acordar que la instrucció del cas se centraria principalment en el delictes de desobediència i a partir d'aquesta investigació s'examinarien eventualment els altres delictes inclosos en la querella.

El fet que la instrucció judicial pivoti fonamentalment sobre el delictes de desobediència permet considerar que la querella no hauria de prosperar, ja que la jurisprudència del Tribunal Suprem (vegeu, per totes, la STS 54/2008) exigeix que per tal que es doni l'esmentat delictes cal que una resolució judicial doni un mandat precís i individualitzat dirigit als obligats de fer o no fer una determinada actuació i cal també que aquests es neguin de manera clara a complir el mandat tot mostrant una intenció contumaç d'incompliment i de rebel·lia.

Doncs bé, la Providència del Tribunal Constitucional de 4 de novembre de 2014, en la qual s'admet a tràmit el recurs del Govern de l'Estat i es declara la suspensió dels actes recorreguts, conté un mandat de no fer absolutament vague i general, sobretot atesa la complexitat de les actuacions d'un procediment tan atípic com el del procés de participació iniciat, i, d'altra banda, com ja s'ha dit, el Tribunal no atén la petició expressa de l'Advocacia de l'Estat en el sentit de requerir personalment al president de la Generalitat el compliment efectiu de la suspensió del procés participatiu del 9-N. És més, cal tenir en compte que el Govern de la Generalitat va demanar al Tribunal que aclarís quines actuacions quedaven suspeses; aquest fet fa palesa la inexistència d'una voluntat clara i contumaç d'incompliment. En conseqüència, en el present cas no sembla que es pugui atribuir delictes de desobediència a les tres persones objecte de la querella.

6.6. Els resultats del procés de participació i nova oferta de diàleg

Resultats del Procés participatiu del 9-N 2014



Font: <http://www.participa2014.cat/>

La participació va ser de 2.344.828 persones, de les quals 1.897.274 (el 80,91%) van triar el doble Sí, és a dir, van votar a favor que Catalunya esdevingui un Estat independent. Pel que fa a la resta d'opcions, el Sí-NO, és a dir, favorable que Catalunya esdevingui un Estat, però no un Estat independent, va aconseguir 234.848 vots (el 10,02%), el Sí-BLANC 22.755 (el 0,97%), el NO 105.245 (el 4,49%), el BLANC 13.201 (el 0,56%) i altres aportacions 71.505 (el 3,05%). Tenint en compte que l'univers dels possibles participants es situava al voltant de sis milions de persones, es pot afirmar que més d'una tercera part dels ciutadans de Catalunya van anar a votar en el procés participatiu i que entre els votants l'opció favorable que Catalunya esdevingui un Estat independent va ser clarament majoritària. Tanmateix, com hem dit anteriorment i com ja van avançar els partits que donaven suport al procés participatiu, aquests resultats, tot i la seva significació política indubtable, ni són més que el



fruit d'una consulta anticipada que caldrà "convalidar" en una consulta definitiva que, legalment, tan sols es podrà realitzar a través d'unes eleccions al Parlament de Catalunya en les quals aquesta qüestió sigui el punt únic o absolutament fonamental de debat.

En tot cas, l'11 de novembre del 2014 el president de la Generalitat va tornar a enviar una [carta](#) al president del Govern espanyol en la qual reiterava la voluntat de diàleg per acordar els termes d'una consulta definitiva i vinculant. La resposta va tornar a ser negativa. Davant d'aquesta situació de bloqueig, el president de la Generalitat de Catalunya, Artur Mas, d'acord amb altres forces polítiques favorables al dret a decidir, va anunciar la convocatòria d'unes eleccions anticipades al Parlament de Catalunya per al proper 27 de setembre, on es discutirà aquesta qüestió com a element central.

Aquest informe sobre *El procés per fer la consulta sobre el futur polític de Catalunya: un balanç* ha estat elaborat pel Consell Assessor per a la Transició Nacional, que està integrat per:

Núria Bosch i Roca
Presidenta

Enoch Albertí i Rovira

Germà Bel i Queralt

Carles Boix i Serra

Salvador Cardús i Ros

Àngel Castiñeira i Fernández



Francina Esteve i García

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

Carles Viver i Pi-Sunyer

Víctor Cullell i Comellas

Secretari

