

Entrevista amb la directora general de Coordinació Jurídica de la Generalitat de Catalunya sobre les implicacions jurídiques i legals dels pròxims passos cap a la independència

Dolors Feliu: 'No podran suspendre l'autonomia, sinó prendre decisions en substitució del govern'.

Agost 29, 2014



Dolors Feliu és directora general de Serveis Consultius i Coordinació Jurídica de la Generalitat de Catalunya. Per tant, forma part de l'equip jurídic del govern que a la tardor haurà de gestionar les decisions que es desprenguin de la convocatòria de la consulta del 9-N, i que alhora haurà de treballar per demostrar la plena legalitat de l'actuació del govern davant l'ofensiva de l'estat espanyol que s'entreuveu per als mesos vinents. Però aquest no serà el primer procés complex de Feliu. La jurista va ser advocada de la Generalitat davant el Tribunal Constitucional espanyol en el procés de l'estatut; ella va defensar la constitucionalitat del text a l'alt tribunal. Després d'aquesta experiència, va escriure el 'Manual per la independència'.

En aquesta entrevista, Feliu explica les claus de l'últim dictamen del Consell de Garanties Estatutàries (CGE) que valida íntegrament la llei de consultes; analitza les diferències entre referèndum i consulta, amb les implicacions de cada cosa; explica a fons els detalls de com serà el 9-N, i valora les situacions que poden sorgir si l'estat espanyol veta la consulta.

- **El debat principal al CGE sobre la llei de consultes va ser la distinció entre consulta i referèndum. Quina diferència hi ha entre una cosa i una altra?**

Segons la jurisprudència del Tribunal Constitucional espanyol, el referèndum és una forma de consulta on participen les persones cridades a votar en unes eleccions; per tant, compta amb totes les garanties procedimentals d'aquests processos. Organitzar aquest tipus de consultes, segons el TC, és competència exclusiva de l'estat i s'ha d'usar per a sotmetre qüestions d'especial transcendència a votació directa de la ciutadania. Si una comunitat autònoma vol fer un referèndum, ha de ser autoritzat pel govern espanyol.

- **Segons els vots particulars que van emetre quatre magistrats del CGE, la consulta que defineix la llei de consultes no referendàries no és tan diferent. Parlen d'un referèndum simulat.**

Hem de tenir en compte que la majoria del consell ha fet un dictamen favorable a la llei, amb uns arguments que són més interessants que els dels vots particulars. Aquests últims tenen un punt en comú, que la consulta és equiparable al referèndum i que requereix l'autorització de l'estat. Però no afronten la realitat: que hi ha un problema político-jurídic, i una qüestió d'interès general i de molta rellevància a Catalunya que no té resposta en el dret. Seria millor que aquesta qüestió se sotmetés a un referèndum? Sí. Però si no pot ser així perquè l'estat ja ho ha rebutjat, s'ha de poder sotmetre a una consulta.

- **El dictamen també analitza què pot ser sotmès a consulta: tot allò que sigui competència de la Generalitat, entès en un sentit ampli i flexible. Què vol dir, amb això?**

El CGE entén com a facultats de la Generalitat la llista de competències recollides a l'estatut, i també el feix d'iniciatives polítiques que li permeten de participar en els òrgans de l'estat.

- **En el cas de la consulta del 9-N, amb quina competència s'empara preguntar sobre la independència?**

Amb la iniciativa de reforma constitucional. El parlament pot presentar una iniciativa legislativa per a reformar qualsevol part de la constitució. Per això la Generalitat tindria el dret de preguntar als ciutadans sobre qualsevol cosa, per canalitzar-ne després el resultat d'acord amb el marc legal.

- **Un cop feta la consulta, implementar els resultats significa iniciar una reforma de la constitució?**

No. Una cosa és que la base competencial per a conèixer la voluntat dels catalans sigui la possibilitat que té el parlament de presentar una iniciativa de reforma constitucional, i una altra és que, per aplicar el resultat de la consulta, s'hagi d'iniciar efectivament una modificació de la constitució. Depèn del resultat. En el cas del 9-N, si guanya el 'sí-sí' hi haurà l'obligació, per part d'Espanya i Catalunya, de negociar sobre la secessió. Els catalans tampoc no podran fer una declaració d'independència directament. A Escòcia, després del referèndum, el procés de negociació sobre els termes de la separació s'allargarà fins al març del 2016.

— **Parlem de qui podrà votar el 9-N. Serà el conjunt de persones legitimades a votar en una consulta, d'acord amb la llei, qui hi podrà participar? O això ho sabrem quan es publiqui el decret de convocatòria de la consulta?**

En principi, el decret de convocatòria determinarà a qui es dirigeix la consulta. Ara, segons la llei, el conjunt de persones que defineixen l'àmbit nacional són els majors de setze anys, els catalans a l'estranger que s'inscriguin en un registre, els nouvinguts comunitaris amb un any de residència a Catalunya i els extra-comunitaris que fa tres anys o més que hi viuen. Per tant, entenc que seran aquests ciutadans els que podran votar el 9-N.

— **Per què no podran votar els catalans que viuen a l'estat espanyol?**

Aquests ciutadans tampoc no poden votar a les eleccions del Parlament de Catalunya. Ara mateix, d'acord amb el marc legal, la definició de català és 'espanyol empadronat a Catalunya'. Per exemple, si algú s'empadrona a Càceres, votarà a Extremadura. Aquest debat ja va sorgir a la Comissió de Venècia pel cas de Montenegro: si els montenegrins residents a Sèrbia tenien dret de votar en el referèndum [de l'any 2006]. Es va descartar. Aquesta discussió va més enllà de qui pot participar en la votació, és una cosa a debatre quan es parli de la nova nacionalitat; ara no som en aquest punt.

— **I quins catalans residents a l'estranger podran votar, doncs?**

Aquells que van marxar a viure a fora però mantenen els seus drets electorals com a ciutadans de l'estat espanyol, perquè el seu últim empadronament va ser a Catalunya. Els que actualment poden votar a les eleccions al parlament, també ho podran fer a la consulta.

— **La doble pregunta del referèndum incompleix, en principi, el Codi de bones pràctiques sobre referèndums de la Comissió de Venècia perquè, en la segona part, s'exclou una part del cos electoral.**

La segona pregunta es fa per aclarir el plantejament. No són dues preguntes, és una pregunta amb tres opcions diferents. Crec que no s'exclou una part de l'electorat, perquè si es respon 'no' ja es deixa clara l'opció desitjada, i el 'sí' té una segona part per a acabar-se de definir. La pregunta de la consulta del 9-N és clara i transversal. Malgrat això, aquí s'ha equiparat claredat i radicalitat. Si ens fixem en la pregunta del Quebec o en la proposta inicial de l'Scottish National Party (SNP) a Escòcia, veiem que els seus plantejaments no eren independència sí o no. A Escòcia es farà aquesta pregunta per insistència del Regne Unit, però el que volia l'SNP, en principi, era incloure l'opció de la 'devolution max', que equivaldria a més autonomia.

— **I amb aquesta pregunta, com es comptabilitzaran els resultats?**

Això es definirà al decret de convocatòria. Però penso que, si hi ha tres respostes possibles, cadascuna s'ha de comptabilitzar sobre el total de vots emesos. Així es veurà clarament quin suport té cada opció.

— **Les comissions de control i de seguiment que preveu la llei de consultes per a controlar el bon funcionament de la votació, donaran prou garanties als**

participants? Si els partits haguessin avançat amb la llei electoral, es podria haver comptat amb una administració electoral pròpia?

No. Si l'instrument per al 9-N és una consulta –i no un referèndum–, no podem utilitzar normes ni òrgans de l'administració electoral espanyola ni de la catalana, si en tinguéssim. S'ha creat un sistema de garanties diferent per a la consulta. Les comissions de control serviran per a donar transparència i garanties als que vagin a votar, però no al mateix nivell que en un referèndum.

— Perquè hi pugui haver una convocatòria legal, s'ha de signar el decret just després de l'aprovació de la llei de consultes. Es farà un cop acabat el debat de política general?

Sí, segurament serà així.

— El govern espanyol ja ha dit que portaria la llei i el decret de convocatòria al Constitucional. Què implicarà, això?

La suspensió de la llei i del decret serà automàtica. A partir d'aquí, s'obrirà un període de cinc mesos en el qual els magistrats poden aixecar o no, a través d'una interlocutòria, aquesta suspensió. En aquesta primera deliberació no s'analitzarà el fons de l'assumpte, sinó els perjudicis que podrien derivar del manteniment de la suspensió. El TC pot esperar fins a l'últim moment per a dir-nos si ens la deixa fer o no. Jo rec que és difícil que aixequin la suspensió de la convocatòria.

— Aquesta no seria la posició definitiva, després el Constitucional hauria d'examinar la llei a fons. Amb quins arguments podria declarar-la definitivament inconstitucional?

Amb la llei de consultes, ho té difícil. Tal com diu el CGE, penso que és constitucional. Poden provar d'agafar-se al que diuen els vots particulars del dictamen del Consell: defensen que no es pot fer la consulta perquè el seu cos electoral s'equipara amb qui pot votar en els referèndums. Si això fos així, en realitat, no es podria demanar res a la ciutadania.

— Una altra cosa, però, és el decret de convocatòria.

Sí, amb el decret de convocatòria ho tindran més fàcil, per la qüestió competencial. Diran que el que es posa a consulta és la sobirania nacional i, amb la seva jurisprudència, poden declarar el decret inconstitucional. Tot i això, l'última sentència contra la declaració de sobirania del TC feia referència a l'opinió consultiva de la Cort Suprema del Canadà sobre el Quebec. Si el tribunal espanyol l'ha citada, també podria referir-s'hi i acceptar la consulta. Això obre la veda: allà es va fer un referèndum, i el debat era sobre les conseqüències del resultat de la votació, no sobre si es podia fer o no.

— Què passa si el TC manté el decret suspès i el govern de Catalunya i els partits en favor del dret de decidir decideixen de tirar endavant la consulta igualment? Ens mouríem en el marc de la legalitat catalana?

Ens mouríem en un marc d'il·legalitat. Ara l'ordenament jurídic és el del conjunt del marc espanyol i, en realitat, la legalitat catalana inclou que hem de fer cas al TC si suspèn una norma. Si no es fa així, s'incorrerà en una il·legalitat.

— **I la declaració de sobirania del parlament? Si la invoquem, no serà legítim tirar endavant la consulta?**

Com a jurista dic que no serà legal. Ara, som en un punt de màxima discrepància. Depèn de com t'ho miris, tothom pot arribar a tenir raó. Els uns donen més força al principi democràtic i al dret internacional, i els altres donen preeminència als mecanismes formals del dret intern. El tema és qui té més facilitat perquè, en el marc actual, li donin la raó.

— **El batlle de Barcelona, Xavier Trias, diu que l'estat espanyol pot prevaricar si prohibeix la consulta sabent que és legal.**

Els catalans no tenim cap facilitat ni instruments judicials perquè es declari que el president espanyol prevarica si no deixa fer la consulta.

— **Podem preveure acusacions personals al president Artur Mas, com ara de sedició?**

Jo crec que s'hauria de prescindir d'aquest tipus de pensament, perquè si la consulta tira endavant, malgrat la prohibició del TC, ha de ser en base a una decisió que es prengui en el màxim nivell institucional. Hauria de ser el parlament qui, a través d'un acord polític, hi donés resposta. Si s'arribés a aquest punt, les coses s'haurien de fer a través de les institucions i el consens.

— **Què pot passar si es pren aquesta decisió de manera col·lectiva?**

Doncs ens arriscaríem a una aplicació de l'article 155 de la constitució, que diu que en determinades circumstàncies l'estat espanyol pot obligar les comunitats autònomes a complir les seves obligacions legals. Si l'obligació de la Generalitat, d'acord amb el TC, fos no fer la consulta, podria haver-hi una certa substitució. Ara, també s'ha de tenir en compte que l'article 155 encara no s'ha aplicat mai.

— **Parlem de suspendre l'autonomia?**

Des d'un punt de vista legal crec que no és possible. Hi ha molts juristes que assegurin que no es poden suspendre les institucions, ni el parlament, ni la Generalitat ni el president, però sí que es poden dictar actes en substitució. Jo crec que si es desobeís el TC, l'estat espanyol no ens podria suspendre l'autonomia, però sí que podria prendre decisions en substitució del govern català.

— **Si es fa una consulta en aquesta situació, hi ha risc de boicot per part dels contraris al dret de decidir, dins de Catalunya?**

Una situació així podria causar una divisió en les nostres institucions, una manca de reconeixement intern de les autoritats catalanes i una radicalització dels partidaris del

‘no’ a la consulta. Hi podrien fer boicot, i això implicaria un no reconeixement del resultat. El perill és abocar-nos a un cul-de-sac, perquè estarem totalment enfrontats. Ara, també se’n podria fer una altra lectura: que hi ha un acord molt ampli a favor de tirar endavant la consulta, i si no fos possible perquè no hi ha acceptació, optariem per un altre mecanisme.

— **Aquest altre mecanisme, serien unes eleccions?**

Exacte. Ara, tampoc no vull ser gaire radical a l’hora d’imaginar o descartar situacions, no sabem amb què ens trobarem.

— **La constitució permet de declarar ‘l’estat de setge’ si ho decideix per majoria absoluta el congrés espanyol, en cas que es ‘produeixi una insurrecció o acte de força contra la sobirania o independència d’Espanya, la seva integritat territorial o l’ordenament constitucional’. Preveieu que el procés sobiranista desemboqui en una situació així?**

Quan ens referim a un estat de setge, parlem d’una situació de restricció dels drets fonamentals, que seria a causa d’un plantejament polític no acceptat per part de l’estat espanyol, però en cap cas violent. I això ja seria preocupant en el marc del dret internacional. Ja no afectaria només el dret de participació directa de la ciutadania, que és el que es vulnera quan ens neguen la consulta, sinó que es restringirien drets fonamentals dels catalans, com els de mobilitat o els relatius a la llibertat d’expressió. Seria una resposta inacceptable a un plantejament pacífic de la societat i les institucions catalanes.