

La llei de consultes populars de Catalunya: una eina fiable pel poble de Catalunya

Miquel Carrion

Cap de Relacions Institucionals del Departament de Governació i Administracions Públiques

La promoció de consultes populars, per part de la Generalitat i dels ajuntaments en el marc de les seves competències, és un dels drets polítics de la ciutadania de Catalunya -tal i com estableix l'Estatut a l'article 29.

I el mateix Estatut, per a poder satisfer aquest dret, en dedica un article específic al títol de competències -l'article 122-, que rebla: "correspon a la Generalitat la competència exclusiva 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." I aquest darrer incís no és menor; i és que, com veurem a continuació, ens movem en un àmbit competencialment difús i conceptualment interpretable.

Posteriorment, el Pla de Govern 2007-2010 va recollir aquesta previsió estatutària en el seu apartat de "Qualitat democràtica", a través del compromís explícit "d'impulsar la llei de consultes populars". Amb aquests mandats -normatiu i executiu-, el departament de Governació i Administracions Públiques va desenvolupar i avaluar diversos estudis previs en aquesta matèria i, finalment, el 31 de març de 2009 el Govern va aprovar el projecte de llei de consultes populars per via de referèndum de



La llei de consultes populars per via de referèndum de Catalunya va ser aprovada en el ple del Parlament del 10 de març per 70 vots a favor i 62 vots en contra
Foto: Parlament de Catalunya (Xavier Prat)

Catalunya, que va ser posteriorment tramès i aprovat al Parlament, amb data de 10 de març de 2010, i que a continuació es descriurà molt resumidament pel que fa les consultes d'àmbit de Catalunya.

Tanmateix, durant l'elaboració del projecte de llei -i també al llarg de la seva tramitació parlamentària- van haver molts qüestionaments, dubtes i interpretacions que van planar sobre el text de la norma i, en aquest sentit, es considera interessant destacar-ne alguns alhora que es descriuen els fonaments i els continguts del text normatiu.

En primer lloc, val a dir que les consultes populars i els referèndums se situen en un estatus conceptual que, pels que no som originals del món de les ciències polítiques ni del dret constitucional -i per tant no tenim documentada la reflexió-, ens pot resultar fins i tot complex d'entendre. En altres paraules, mentre la constitució estableix al seu article 1 que la sobirania nacional resideix en el poble, l'article 92 delimita que els eventuais referèndums -eines de participació directa del poble on rau la sobirania- necessàriament seran consultius i requeriran prèvia autorització de l'Estat. Una limitació de la sobirania popular que té, doncs, una doble valoració: hi ha qui la considera una restricció i una vulneració evidents dels drets col·lectius, i hi ha qui la veu com a garantia d'estabilitat de les estructures democràtiques i com a antídota a eventuais actuacions "populistes" potencialment contràries a l'interès general.

En segon lloc, voldria posar en relleu la manca de tradició en aquesta matèria. Fins al moment s'han donat el referèndum sobre la Reforma Política de 1976, el referèndum sobre la Constitució Espanyola de 1978, el referèndum sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979, el referèndum sobre l'ingrés a l'OTAN de 1986, el referèndum sobre la Constitució Europea de 2005, el referèndum sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 i, una consulta popular per via de referèndum en l'àmbit local a Palamós sobre la qualificació urbanística del Paratge i la Plana de Castell, l'any 1994. En resum, 7 referèndums en 35 anys.

A ningú se li escapa, però, que més enllà d'aquests referèndums s'han esdevingut moltes altres consultes populars. I precisament, com a tercer element a considerar, voldria concretar aquesta diferenciació, ja que la voluntat del Govern de decantar-se rigorosament per la modalitat de referèndum -com es manifesta al títol de la llei- crec que ha estat un dels elements crucials a l'hora de definir el text que finalment va aprovar el Parlament de Catalunya.

Quan parlem de consultes populars hem de distingir dues categories diferents: per una banda, el que són instruments de participació ciutadana dirigits a conèixer la posició o opinions de la ciutadania en relació a qualsevol aspecte de la vida pública i que es materialitzen a través de múltiples i diverses modalitats; enquestes, fòrums de debat i participació, audiències públiques etcètera. I per l'altra banda, els referèndums, una modalitat que -segons està definida a la STC 103/2008, d'11 de setembre de 2008- inclou les consultes que es refereixen al cos electoral, que es desenvolupen a través d'un procediment electoral basat en el cens gestionat per l'Administració electoral i degudament assegurat amb garanties jurisdiccionals específiques.

Ara però, aquesta definició del que és un referèndum -i, per tant, de la seva necessària procedimentació legal i autorització preceptiva- és fàcilment modulable. I un dels darrers exemples va ser curiosament coetani a la tramitació de la llei de consultes per via de referèndums: la consulta que es va celebrar al municipi d'Arenys de Munt el 13 de setembre de 2009. En aquest cas, una consulta popular duta a terme per una entitat particular, amb uns criteris i procediments particulars que res tenen a veure amb l'administració electoral, adreçada a un cens que no era pròpiament l'electoral... va ser considerada inequívocament un referèndum, tant per l'advocat de l'Estat com pel jutjat del Contenciós Administratiu número 14.

Per tant, doncs, es podria qualificar d'assenyat i ambiciós haver treballat amb la hipòtesi de que una consulta d'una qüestió d'especial transcendència política pogués ser, en qualsevol circumstància, articulada com a referèndum. En primer lloc, per tal d'evitar una eventual deslegitimació, obstrucció i fins i tot enjudiciament del procés; i, en segon lloc, perquè és la modalitat de consultes clarament

**El fet de
decantar-se per
la modalitat de
referèndum, com
manifesta el títol
de la llei, ha estat
un dels elements
crucials a l'hora
de definir el
text aprovat pel
Parlament**

associada amb el dret a la participació directa, la que està prevista normativament com a element d'acció ciutadana en lloc de la representació política i, en definitiva, la que és més vinculant i significativa en termes polítics i jurídics.

En qualsevol cas, tant el Govern com els grups parlamentaris que van donar suport al Govern ja van manifestar que caldria afrontar posteriorment la regulació dels altres mecanismes de participació que preveu l'Estatut; i que, en molts casos, podria dur-se a terme a través d'instruments reglamentaris.

Com a darrera consideració prèvia -per a contextualitzar les característiques de la llei-, caldria esmentar també que aquesta opció de regular els referèndums va implicar algunes conseqüències directes, com és l'adopció de les corresponents restriccions marcades a la Constitució: l'autorització preceptiva per part de l'Estat i la seva condició no vinculant, essencialment. Val a dir en aquest sentit que, tot i haver també una llei orgànica que regula els referèndums -la llei orgànica 2/1980, de 18 de gener- algunes de les seves restriccions no van ser adoptades, amb el benentès que hi ha una habilitació estatutària i que, per tant, la llei catalana no s'ha de sotmetre jeràrquicament a la llei orgànica.

És especialment rellevant que la llei catalana, en el seu títol segon, regula per primer cop els referèndums en un àmbit autonòmic

En definitiva, es va pretendre confeccionar un text que dotés de la màxima fiabilitat jurídica a les futures consultes que es plantegin, sens detriment que la seva entrada en vigor es pugui veure afectada perquè l'Estat, o d'altres instàncies habilitades al respecte, plantegin un conflicte de competències per una interpretació divergent, de ben segur qüestionable.

Una vegada comentats alguns dels elements essencials que contextualitzen el text que es va aprovar pel Parlament, amb els vots favorables dels grups que donaven suport al Govern, convé fer una descripció superficial de l'estructura del text resultant.

La llei de consultes populars per via de referèndum està estructurada en cinc títols. El títol primer, estableix diverses disposicions de caràcter general entre les que cal destacar la limitació de la consulta als àmbits competencials de cada administració —sigui Generalitat de Catalunya o ens locals—, la limitació en la reiteració d'eventuals consultes i la definició del cos electoral com a públic consultable, tot i que cal destacar que en els referèndums locals s'habilita la possibilitat que tots els veïns i veïnes majors de 18 anys puguin avalar una proposta de consulta.

El títol segon, regula els referèndums d'àmbit de Catalunya; una dimensió territorial especialment rellevant ja que, per primera vegada, es regula aquesta eina de democràcia directa aplicable en un àmbit autonòmic. Uns referèndums que, tal i com estableix la llei, hauran de tenir com a objecte "qüestions polítiques de transcendència especial per a la ciutadania en l'àmbit de les competències de la Generalitat de Catalunya". Aquest títol inclou els dos capítols on es regulen dues modalitats en funció de l'agent promotor de la consulta, per una banda, les consultes d'iniciativa institucional i, per l'altra, les consultes d'iniciativa popular. Les primeres, faculten la promoció de consultes al Govern (a proposta del President/a), al Parlament (a proposta d'una cinquena part dels diputats o de dos grups parlamentaris) i a un 10% dels municipis (que han de representar com a mínim 500.000 habitants); i les segones, estableixen un aval mínim de signatures corresponents al 3% de la població.

Sense entrar en els procediments corresponents a cada modalitat, que és especialment detallat en el cas de la iniciativa popular, cal dir que en tots els casos s'habilita a una desena de diputats a sol·licitar un dictamen -no vinculant- al Consell de Garanties Estatutàries sobre l'adequació constitucional i estatutària de la proposta. I una altra qüestió bàsica és que la proposta de consulta haurà de ser referendada necessàriament per la majoria absoluta dels diputats del Parlament de Catalunya, una qüestió que també va ser objecte d'intens debat.

També es destacable que, tot i el seu caràcter forçosament no vinculant, una vegada s'hagi fet la consulta d'àmbit de Catalunya, el Govern haurà de comparèixer davant del Ple del Parlament per a fixar la seva posició sobre el resultat.

El títol tercer, regula els referèndums d'àmbit municipal, que tenen força similituds amb el que ja estava regulat en la llei municipal i desplegat reglamentàriament. El títol quart, regula el procediment per a la celebració de les consultes a efectes de convocatòria, data de la consulta, competències de les



El conseller de Governació i Administracions Públiques, Jordi Ausàs, encapçala la tradicional foto de família un cop aprovada la llei

Foto: Parlament de Catalunya (Xavier Prat)

junes electorals, campanyes de difusió i votació. I el títol cinquè, posa els elements comuns que han de regir una consulta que utilitzi els mitjans electrònics.

A mesura que la societat madurem en les aspiracions democràtiques i avancem en la intensificació del control sobre l'acció política, de ben segur que les consultes populars i d'altres mecanismes de participació es veuran fomentats en tots els àmbits. I aquesta tendència desitjablement obligarà a ampliar el ventall d'instruments i posar-los a l'abast de la ciutadania.

En tot cas, però, en un context polític amb una clara manca de tradició consultiva, i on es manifesta de forma recurrent la gelosia de l'administració de l'Estat i del poder judicial per reservar les consultes de certa transcendència política a l'àmbit dels referèndums, el fet que Catalunya tingui en el seu ordenament jurídic una llei de consultes "per via de referèndums", fa que el poble de Catalunya disposi, avui, d'una eina fiable per a exercir, sense altres eventuais qüestionaments que els d'oportunitat política, el dret de consulta popular.

