

# CATALUNYA PODRÀ CONVOCAR REFERÈNDUMS

ÒMNIUM CULTURAL DE BARCELONA,

DIMARTS, 19 DE MAIG DE 2009

**Conferència realitzada a la seu d'Òmnium Cultural de Barcelona, el 19 de maig de 2009, per Jordi Ausàs, Conseller de Governació i Administracions Públiques de la Generalitat de Catalunya, amb motiu de l'aprovació del Projecte de Llei de consultes populars per via de referèndum.**

El Govern de la Generalitat té com a objectiu aprofundir en el desenvolupament de les previsions estatutàries i també fomentar la participació i incrementar la qualitat democràtica impulsant mecanismes de participació ciutadana, per tal de fer més propera l'Administració i assegurar la participació de la ciutadania en la presa de decisions que afecten els seus interessos.

És una evidència, davant de la desafecció política, que cal aprofundir en els processos de democratització. Avui, la gent no es conforma que la seva intervenció en el maneig dels assumptes públics quedi reduïda a elegir governants de tant en tant i reclama cada vegada més participació. Aquesta evolució ha de produir una transformació del sistema representatiu, el qual ha de ser també participatiu. I, naturalment, això també ha de tenir certes conseqüències ètiques per als ciutadans, en el sentit que més poder comporta una major responsabilitat.

El fet que tot el sistema de drets polítics giri entorn del principi de la sobirania popular exigeix, entre altres coses, que s'asseguri el dret de tota persona a la participació política. És, doncs, el dret a participar en els assumptes públics un pressupòsit ineludible en la perspectiva republicana d'entendre el govern.

Per primera vegada, l'Estatut reconeix tot un seguit de drets i principis rectors que han d'inspirar l'acció dels poders públics de Catalunya. Un dels drets que reconeix, de manera àmplia, és el dret de participació (art. 29). La Constitució ja disposa que la ciutadania té dret a participar en els afers públics de manera directa, però a Catalunya, a través de l'Estatut, aquest dret s'ha desplegat amb més intensitat i més concreció, i es reconeix a la ciutadania de Catalunya el dret a promoure la convocatòria de consultes populars per part de la Generalitat i els ajuntaments, en matèria de les seves competències.

## **Diferents modalitats de consultes populars**

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 amb 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, etc.). I, per l'altra, els referèndums, que són una modalitat de consulta popular on es crida a participar tot el cens electoral i en la qual es garanteixen els requisits formals i legals per tal de validar la consulta i el resultat.

El referèndum forma part del dret fonamental de participació directa en els assumptes públics i és una forma d'aprofundiment en l'exercici de la democràcia que, d'altra banda, gaudeix d'un ampli suport en el dret comparat: Itàlia, Suïssa i els Estats Units, entre altres, tenen un marc normalitzat com a espai de participació ciutadana per via de referèndum, i són in comptables els referèndums que s'hi van celebrar durant la dècada dels noranta.

A Suïssa, el concepte de democràcia s'inclina cap a la democràcia directa, de manera que s'apel·la sovint a les consultes populars en relació amb les qüestions més diverses. Això es dona tant a escala federal com cantonal. Aquest costum d'apel·lar al poble, així com les atribucions d'aquest, tenen un impacte particular en la Constitució federal, ja que sovint experimenta modificacions, arran justament de les institucions de la democràcia directa.

En aquest sentit, cal constatar que, contràriament al que succeeix en sistemes de democràcia representativa, com seria el cas espanyol, a Suïssa no hi ha pas desconfiança a apel·lar a la voluntat del poble a través de les consultes populars. Els referèndums formen part de l'exercici dels poders i el seu règim jurídic s'estableix en cada nivell administratiu d'acord amb les seves necessitats.

Un aspecte rellevant del cas suís és que les constitucions cantonals acostumen a preveure la iniciativa legislativa popular i la vinculen a una consulta popular posterior, la qual assegura la participació directa del poble en la decisió, i impedeix que el Parlament sigui l'únic actor rellevant a partir de la presentació de la iniciativa popular, tal com succeeix en el cas català o

espanyol. Es tracta del que l'acadèmia anomena iniciativa legislativa popular en sentit fort. És a dir, la iniciativa transformada en text articulat pel Parlament cantonal s'ha de referendar.

Posats a fer política comparada, fins i tot, la constitució de Zuric preveu la possibilitat que un sol individu presenti una iniciativa. En aquest cas, perquè es produeixi la consulta popular, caldrà que la iniciativa individual rebí el suport de 60 membres del consell cantonal. El referèndum també ha tingut força transcendència en la vida política dels Estats Units. Es tracta d'un mètode fortament arrelat en molts dels seus estats, que ha tingut una notable aplicació pràctica alhora que ha contribuït a obrir nous canals per a la participació popular.

En síntesi, cal assenyalar que de l'experiència pràctica es dedueix que habitualment el referèndum és posterior a l'aprovació de les normes que se sotmeten a consulta i el seu resultat generalment és vinculant. Així, doncs, una característica principal del referèndum nord-americà és que fa referència al dret vigent i en la majoria dels casos és vinculant, entenent que el poble és convocat no a opinar, sinó a decidir.

A l'Estat espanyol, fins ara, el referèndum només es preveu en tres supòsits molt concrets, i que s'han esdevingut molt poc freqüentment: el referèndum consultiu per a les decisions polítiques d'especial transcendència (art. 92 de la Constitució), com va ser el cas del referèndum de l'OTAN o de la Carta magna europea; el referèndum constitucional per ratificar les reformes constitucionals (art. 167 i 168); i el referèndum per ratificar els estatuts d'autonomia (art. 151).

En la legislació espanyola actual els referèndums també es preveuen en l'àmbit municipal, on a instància dels ciutadans un municipi pot endegar el procediment per celebrar un referèndum que, sempre en última instància, haurà d'autoritzar l'Estat.

### **La proposta a partir del marc competencial**

Amb l'aprovació del nou Estatut, a Catalunya s'ha obert una nova possibilitat dins del marc legal català. L'article 122 de l'Estatut estableix que 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 les seves competències, d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular, excepte el que disposa l'article 149.1.32 de la Constitució, és a dir, sense perjudici que l'autorització per a la convocatòria de consultes populars per via de referèndum és competència exclusiva de l'Estat.

És d'acord amb aquest marc competencial que hem plantejat l'establiment del règim jurídic, el procediment, l'acompliment i la convocatòria de les consultes populars per via de referèndum en l'àmbit de la Generalitat i en l'àmbit municipal. L'autorització d'aquestes consultes populars, necessàriament, queda dins l'àmbit competencial de l'Estat en compliment del que disposa l'article 149.1.32 de la Constitució. Igualment, les previsions d'aquesta llei de les consultes populars per via de referèndum a Catalunya respecten les previsions de la Llei orgànica 2/1980, que regula les diferents modalitats de referèndum, i la Llei orgànica 5/1985, del règim electoral general. Això no obstant, el que preveu la Llei 2/1980 no és aplicable a les consultes populars en l'àmbit municipal, tal com estableix la seva disposició addicional.

Podem dir, en conseqüència, que la llei que hem aprovat és la llei més ambiciosa possible dins dels constreyniments legals vigents. Hem aprofitat l'espai de sobirania que hi ha entre el que diu l'Estatut i el que ens obliga a fer la Constitució. L'Estatut, per una banda, ens diu que podem organitzar i convocar referèndums, i la Constitució, per l'altra, ens diu que l'Estat ha d'autoritzar-los cada vegada. Per tant, a ningú se li pot escapar que una llei tan sensible políticament, malgrat ser pretensiosa, ha de mantenir el màxim rigor jurídic i legal. No podem perdre la força per errors de forma.

Davant d'aquest marc legal, és possible que l'Estat es negui a autoritzar un referèndum. Ho pot fer per dos motius: per una raó formal o jurídica, que en qualsevol cas es podria corregir i reprendre posteriorment el procés; o per una raó política. Si es dóna aquesta circumstància, si l'Estat diu no una vegada i una altra a una proposta impecable ajustada al marc legal, a un neguit de la població de Catalunya, voldrà dir que hi ha un conflicte amb l'Estat. Perquè aquest ens impedirà exercir una mesura radicalment democràtica.

Quin és, doncs, el contingut de la llei de consultes populars per via de referèndum? La llei defineix dos àmbits d'aplicació de les consultes populars per via de referèndum: d'una banda, les consultes populars que es promoguin dins l'àmbit territorial de Catalunya i, de l'altra, les que es promoguin en l'àmbit municipal.

### **Consultes en l'àmbit de la Generalitat**

Pel que fa a l'àmbit de la Generalitat, s'ha definit que l'objecte de les consultes populars per via de referèndum són aquelles qüestions polítiques de transcendència especial per a la ciutadania

en l'àmbit de les competències de la Generalitat i es preveu que el seu efecte sigui consultiu. Malgrat això, és totalment cert que no es pot negar la importantíssima

força política que té la resposta massiva de la ciutadania quan se li pregunta sobre una qüestió determinada, encara que aquesta no sigui vinculant. En els supòsits en què l'objecte de la consulta suposi l'adopció de mesures per part del Govern de la Generalitat, el president de la Generalitat haurà de comparèixer davant el Ple del Parlament i pronunciar-se sobre les mesures adoptades.

A més, tot i que l'Estatut reconeix als ciutadans el dret de promoure una consulta popular, s'ha volgut ampliar aquesta previsió i establir la possibilitat que siguin les institucions públiques les que puguin promoure una consulta popular per via de referèndum. Així, el Govern, el Parlament, els municipis de Catalunya i la ciutadania estaran legitimats per proposar la convocatòria d'una consulta popular. Totes aquestes quatre vies acaben al Parlament, que l'ha d'aprovar amb majoria absoluta.

Per la seva banda, el Govern de la Generalitat pot proposar la convocatòria d'un referèndum mitjançant un acord de govern i a proposta del president de la Generalitat. El Parlament de Catalunya també pot fer-ho mitjançant només la cinquena part dels diputats i diputades o bé dos grups parlamentaris. D'altra banda, els municipis de Catalunya poden proposar la convocatòria d'un referèndum mitjançant un 10% dels municipis que representin 500.000 habitants. Finalment, la ciutadania catalana pot proposar la convocatòria d'un referèndum mitjançant una recollida de signatures del 3% de la població, la qual cosa representa el suport d'unes 210.000 persones.

### **Consultes en l'àmbit municipal**

Pel que fa a l'àmbit municipal, en l'actualitat, les consultes populars per via de referèndum ja es trobaven regulades en la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local, en el Decret legislatiu 2/2003, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, i en el Decret 294/1996, pel qual s'aprova el Reglament de consultes populars municipals.

Malgrat aquestes previsions legals, a Catalunya no s'ha arribat a fer cap consulta oficial des de l'aprovació del Decret de 1996 i segurament l'única anterior és la de Palamós de 1994. Hi ha hagut quatre peticions: dues rebutjades pel Consell de Ministres (Llardecans i la Jonquera) i dues més que no van passar el filtre inicial de la Generalitat.

Fora de Catalunya hi ha legislació específica en l'àmbit municipal a Andalusia i a Navarra però tampoc hi ha hagut un ús significatiu d'aquesta via de participació democràtica. A Andalusia s'han donat tres casos d'iniciatives no reeixides –Almuñécar, Montellano i Pegalajar– i a Navarra cap.

Hi ha, en canvi, bastants casos de consultes alegals o il·legals, és a dir, casos en què la consulta s'ha dut a terme sense la preceptiva autorització del Consell de Ministres. Aquests supòsits tenen una protecció formal menor, ja que no hi intervé cap junta electoral i això té fortes implicacions en possibles impugnacions. Tampoc acostuma a haver-hi una normativa clara sobre aspectes rellevants, com per exemple el finançament dels actors implicats o el període de campanya electoral.

La llei simplifica el procediment i dota de més garanties el procediment de recollida de signatures i validació de la proposta de consulta, quan aquesta prové dels veïns i veïnes del municipi.

Per tant, en l'àmbit municipal, qui té la legitimitat de proposar consultes populars per via de referèndum és l'alcalde o alcaldessa, la meitat més un dels regidors o regidores del ple municipal, i un percentatge determinat de veïns i veïnes segons el nombre total de vilatans del municipi.

En cap dels supòsits la convocatòria ha de passar pel Parlament, però la llei sí que preveu el tràmit d'aprovació de la proposta de consulta per part del ple municipal, tant en el cas on la iniciativa ha estat de l'alcalde o alcaldessa o d'un nombre determinat de regidors o regidores segons el nombre total d'electes de cada ple municipal, com en el cas que provingui de la recollida de signatures entre els veïns i veïnes de la població.

A més, hem de tenir present que l'àmbit municipal té matèries excloses, com ara totes les referides a les finances locals, com podria ser una proposta per retirar l'IBI o l'IAE, o per abaratir alguna taxa local.

### **Una llei estructurada en cinc títols i tres capítols**

El títol I està dedicat a les disposicions de caràcter general on es defineix la consulta popular per via de referèndum com un instrument de participació directa per determinar la voluntat del

cos electoral sobre qüestions polítiques de transcendència especial amb les garanties pròpies del procediment electoral. També s'estableix l'objecte i l'àmbit d'aplicació de la llei, es defineix el cos electoral i es delimita l'abast de l'objecte de les consultes populars per via de referèndum.

El títol II regula les consultes populars per via de referèndum d'àmbit de la Generalitat de Catalunya i es divideix en tres capítols. Un primer capítol que defineix l'àmbit, objecte, naturalesa i modalitats de les consultes populars, i el segon i tercer capítol que despleguen les dues modalitats de consulta popular, segons si la iniciativa prové del Govern, del Parlament o de l'àmbit municipal. Així, les consultes populars iniciades pel Govern de la Generalitat, per una cinquena part dels diputats i diputades o dos grups parlamentaris i per 10 municipis de Catalunya, conformen les consultes populars d'iniciativa institucional regulades pel capítol II. Les consultes populars promogudes per la ciutadania són les denominades consultes populars d'iniciativa popular i les regula el capítol III.

En les dues modalitats de consulta popular –la d'iniciativa institucional i la d'iniciativa popular–, es preveu un possible control d'adequació constitucional i estatutària de l'objecte de la consulta per part del Consell de Garanties Estatutàries, i una aprovació final, per majoria absoluta del Parlament, com a tràmit previ a la sol·licitud d'autorització de la consulta al Govern de l'Estat.

Pel que fa a la consulta d'iniciativa popular, es requereix que la proposta estigui avalada pel 3% del cens electoral a través d'un procés de recollida de signatures que, finalment, validarà el Parlament.

El títol III regula les consultes populars per via de referèndum d'àmbit municipal, que es divideix en tres capítols. El primer capítol preveu les disposicions de caràcter general, és a dir, l'àmbit, l'objecte, la naturalesa, les modalitats i, en aquest cas, també les matèries excloses de ser consultades per via de referèndum, que únicament són les relatives a les finances locals. La tramitació per a la sol·licitud de l'autorització de la convocatòria també es regula en aquest capítol perquè és comuna a les dues modalitats de consulta popular que es preveuen en els capítols II i III.

El capítol II desenvolupa les consultes populars d'iniciativa institucional, que vol dir que han estat promogudes per l'alcalde o alcaldessa o pels regidors o regidores que componen el ple municipal de cada municipi. Per ser tramitada, la proposta de consulta popular haurà de ser aprovada per majoria absoluta dels membres del ple municipal.

Finalment, el capítol III regula les consultes populars d'iniciativa popular, que són les promogudes per un tant per cent determinat de veïns i veïnes d'un municipi segons el nombre total d'habitants d'aquest.

El títol IV preveu el procediment de convocatòria i celebració de les consultes populars per via de referèndum, tant en l'àmbit de la Generalitat com en l'àmbit municipal, un cop han estat autoritzades per l'Estat.

### **La implantació del vot electrònic**

El títol V regula els principis i garanties de la utilització dels mitjans electrònics en les consultes populars per via de referèndum d'acord amb la Recomanació del Comitè de Ministres del Consell d'Europa de 2004, relativa als estàndards legals, operacionals i tècnics per al vot electrònic. Aquest és un punt en què cal fer especial incidència perquè es tracta d'una novetat important.

Les noves tecnologies s'han desenvolupat a un ritme molt ràpid. No obstant això, la possibilitat de gaudir de certa tecnologia, com és el cas d'Internet, requereix, a banda de recursos econòmics i un grau de coneixements bàsic, l'existència d'una infraestructura adequada. Una infraestructura que garanteixi els principis democràtics bàsics dels processos electorals. Aquesta seguretat ha quedat demostrada en diferents proves realitzades així com en la pràctica d'altres països.

Aquesta previsió de la llei respecte el vot electrònic és certament innovadora però necessita de la col·laboració de l'Estat en un sentit clar: la regulació detallada de les condicions en què s'ha de desenvolupar una votació mitjançant qualsevol sistema electrònic. La implementació de sistemes de votació electrònica requereix la introducció en la legislació electoral vigent de la previsió de la utilització d'altres mitjans no físics en les votacions. La llei orgànica del règim electoral general només preveu la utilització de mecanismes manuals per a tots els estadis de la votació. El desenvolupament i posada en marxa de qualsevol sistema de votació electrònica s'haurà de dur a terme sobre la base d'una legislació actualitzada en aquest sentit.

El Departament de Governació, amb la llei de consultes populars, ha fet un pas endavant en aquesta previsió, a l'espera de la necessària modificació de la llei orgànica del règim electoral

general per part de l'Estat, i que suposarà un impuls en la modernització i actualització del procés electoral.

### **Una llei ambiciosa, moderna i radicalment democràtica**

Finalment, la llei preveu una disposició addicional única, una disposició transitòria, una disposició final i una disposició derogatòria que preveu deixar sense vigor els articles 159, 160 i 161 del Decret legislatiu 2/2003, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, i el Decret 294/1996, pel qual s'aprova el Reglament de consultes populars municipals, preceptes legals que queden tots substituïts per la llei de consultes populars per via de referèndum.

Sincerament, a falta de la corresponent tramitació parlamentària, tenim una bona eina a les nostres mans. Una llei ambiciosa, moderna i radicalment democràtica. En la democràcia que hem tingut fins ara, el recurs a la consulta popular o al referèndum ha estat escàs. Molts som els convençuts que una millor democràcia exigeix preguntar més als ciutadans de manera directa, amb tot el que això comporta. Molts som els qui defensem que cal donar la paraula al poble, titular de la sobirania, per decidir què s'ha de fer en una matèria concreta. En definitiva, molts som els qui creiem que cal decidir per nosaltres mateixos sobre qüestions de transcendència pública.

La normalitat consultiva s'ha d'imposar i aleshores la força, la influència i la confiança en els representants polítics i les seves institucions es reforçarà, sense cap mena de dubte, fruit de l'estret contacte dels representants amb els representats, obligats els primers a tenir en compte i acomplir la decisió dels darrers. Els referèndums són, doncs, un instrument més en la tasca de recuperar la confiança democràtica. En aquest sentit ens mou una premissa bàsica: màxima democràcia.

D'altra banda, la societat catalana ja fa temps que reclama des de diversos àmbits, a través dels mitjans de comunicació i dels representants de la societat civil, el dret a poder decidir, el dret a fer sentir la voluntat democràtica d'un poble, el poble català. La llei de consultes populars per via de referèndum era imprescindible per a qualsevol pretensió de realització d'aquest principi democràtic.

En definitiva, tenim una eina que ens cohesiona com a país; un canal jurídic, de concreció i expressió del dret a decidir. Un dret que és manifestació del principi democràtic, de la capacitat de la ciutadania per prendre les decisions fonamentals per a la seva comunitat, i de complement de la democràcia representativa amb la democràcia directa.

La norma dona cobertura legal a un instrument de participació ciutadana, a través del qual l'Administració consulta el ciutadà sobre assumptes de la seva competència. El govern, el Parlament, els ajuntaments i els ciutadans tenen un instrument al seu abast per plantejar l'exercici del principi democràtic de consulta. Però la norma dona cobertura, sobretot, al desenvolupament polític de la nostra societat, al desenvolupament del dret democràtic del poble català de decidir lliurement el seu futur.

En certa manera, el procés estatutari ha posat fi a l'adolescència política catalana i ens obliga a dir què volem ser quan siguem grans. Ara és l'hora d'iniciar rutes alternatives, il·lusionants, però realistes i factibles construint espais de sobirania i teixint xarxes de complicitat social, perquè només si ens enfortim com a país farem realitat, el dia més proper possible, la possibilitat de decidir lliurement el nostre futur com a poble.

Un futur que es personifica en una generació educada en democràcia que planteja noves respostes als reptes col·lectius que tenim com a societat. Un futur que es personifica en una generació que tindrà a l'abast una eina de profunda radicalitat democràtica, com és la llei de consultes populars elaborada pel Departament de Governació i aprovada pel Govern de la Generalitat.