



Bases per a la Llei de Consultes Populars per via de Referèndum

22 de gener de 2008

Bases per a la Llei de Consultes Populars per via de Referèndum

- I.- LEGISLACIÓ APLICABLE I/O RELACIONADA.
- II.- ELS PROBLEMES DE LA DEMOCRÀCIA ES RESOLEN AMB MÉS DEMOCRÀCIA.
- III.- REFERÈNDUM I DRET A DECIDIR.
- IV.- LA COMPETÈNCIA DE LA GENERALITAT EN MATÈRIA DE CONSULTES POPULARS PER VIA DE REFERÈNDUM.
- V.- LÍMITS CONSTITUCIONAL I ESTATUTARI: AUTORITZACIÓ DE L'ESTAT I ÀMBIT COMPETENCIAL.
- VI.- CONVOCATÒRIA.
- VII.- INICIATIVA POPULAR.
- VIII.- MATÈRIES EXCLOSES.
- IX.- DIA I TERMINI.
- X.- DRET DE VOT.
- XI.- ACOMPLIMENT: CONSULTIU I/O DECISORI.
- XII.- RÈGIM ELECTORAL.

I.- Legislació aplicable i/o relacionada:

- Constitució espanyola- CE, ratificada en referèndum el 6 de desembre de 1978.
- Estatut de Catalunya- EAC. LO 6/2006, de 19 de juliol.
- Estatut d'Andalusia- EAA. LO 2/2007, de 19 de març.
- Estatut de Castella i Lleó- EACL. LO 14/2007, de 30 novembre.
- Llei espanyola de referèndum- LER. LO 2/1980, de 18 de gener.
- Llei espanyola d'iniciativa popular- LEIP. LO 3/1984, de 26 de març.
- Llei espanyola règim local- LERL. Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.
- Llei catalana iniciativa popular- LCIP. Llei del Parlament 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular.
- Llei catalana règim local- LCRL. Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya.
- Carta Municipal de Barcelona- CMBC. Llei del Parlament 22/1998, de 30 de desembre.
- Reglament català consultes populars municipals- RCCPM. Decret 294/1996, de 23 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de Consultes Populars Municipals.

II.- Els problemes de la democràcia es resolen amb més democràcia

La desmotivació política, l'allunyament dels ciutadans dels afers públics i la baixa participació electoral, són fenòmens creixents que palesen el perill que a la nostra Nació amplis sectors socials quedin al marge de la democràcia representativa, justament quan més ha augmentat el nivell educatiu, econòmic, i d'integració social, quan més expressions d'opinió pròpia i debat floreixen en Internet, i quan més i més persones participen activament en qüestions d'interès general per via d'entitats cíviques, d'ONGs, plataformes i manifestacions, tot sovint en defensa i aplicació de mesures concretes. No és la participació ciutadana que està en crisi, sinó un sistema polític i electoral que no dona cap altre paper al ciutadà que votar cada quatre anys una llista tancada decidida per la cúpula de cada partit, en grans circumscripcions que allunyen l'elector de l'elegit, i sense cap més eina de control i decisió ciutadana que el vot a una nova llista tancada i decidida per altri.

Moltes mesures són necessàries per superar aquesta creixent ossificació de la democràcia representativa, i una d'elles és l'obligada per l'Estatut: les consultes populars (art.122) i el dret dels ciutadans a promoure-les (art. 29.6). Esdevé així el referèndum, que és una de les formes de consulta popular, una fórmula de democràcia directa i exercici del dret a decidir pels ciutadans per la que ells mateixos, des de fora de l'aparell administratiu i institucional, decideixen directament sobre qüestions de transcendència pública, tot substituint la decisió unilateral de l'aparell polític electe per una altra més participativa i democràtica, donant la paraula i la decisió directament al poble, aquell mateix que, votant, decideix qui governa, i que, votant, ha de poder decidir també què s'ha de fer en una matèria concreta.

A diferència i com a complement de la democràcia representativa, sovint remota i basada en partits a cops confusament similars, en un referèndum la tria és clara, cada vot compta igual, i l'impacte del vot és tangible i immediat.

En els països on hi ha referèndums no ha minvat la força, influència i confiança en els representants polítics i les seves institucions, sinó que duu a un més estret contacte dels representants amb els representats, obligats aquells a tenir en compte i acomplir la decisió d'aquestos. En la dècada dels 90 s'han celebrat al món 405 referèndums d'abast general, dels quals 248 a Europa, 115 a Suïssa, i més de 90 a les noves democràcies del Centre i l'Est europeu. Són incomptables els referèndums que a cada elecció s'hi celebren a cada Estat dels USA, i en àmbits subestatals, com els més de cinc-cents a Baviera en els darrers set anys.

La participació directa en els afers públics, dret dels ciutadans reconegut en l'article 23.1 CE, s'assoleix a través de les consultes populars previstes en la pròpia Constitució (arts. 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 i 168.3), en la legislació orgànica espanyola de referèndums estatals

i municipals, i en la catalana de referèndums municipals. El nou Estatut obliga ara a fer una llei de referèndums d'àmbit català, incloent la iniciativa popular per a convocar-los, cosa que permet aprofundir en la democràcia per via directa i crida el poble, titular de la sobirania, a intervenir en la presa de decisions i a l'exercici del poder polític.

El Parlament ja ha instat en dues ocasions el Govern a presentar aquest projecte de llei:

- Resolució 30/VIII, de 29 de març de 2007, sobre el desplegament de l'Estatut d'autonomia: "El Parlament de Catalunya, atesa la conveniència d'adaptar el marc institucional de Catalunya als preceptes de l'Estatut, insta el Govern a: impulsar les lleis que han d'adaptar el marc institucional de la Generalitat als preceptes de l'Estatut:...el projecte de llei de consultes populars."
- Resolució 70/VIII, de 28 de setembre de 2007, sobre l'orientació política general del Govern: "El Parlament de Catalunya, atesa la conveniència d'adaptar el marc institucional de Catalunya als preceptes de l'Estatut i a les necessitats de la societat catalana, insta el Govern a presentar els projectes de llei següents:....Projecte de llei de consultes populars..."

Per fer efectius aquests mandats cal que la Llei de Consultes Populars per via de Referèndum eviti les restriccions que, a la pràctica, han convertit en inoperants els referèndums estatals (només dos en vint-i-nou anys) i els municipals, en el sentit següent:

- 1.- Fer efectius els referèndums per iniciativa popular, de manera que, recollides les signatures necessàries, no depengui ni del Parlament ni del Govern la seva autorització, només la del Govern espanyol per imperatiu constitucional (art. 149.1.32 CE)
- 2.- Fer atractius els referèndums per als partits, estimulant el seu ús per coincidir amb les eleccions.
- 3.- Fer jurídicament vinculant la decisió del poble, si és constitucionalment possible.

A tals efectes, tres són els criteris que inspiren el present document:

- 1.- Màxima democràcia directa, sense més límits que els constitucionals espanyols.
- 2.- Mínima innovació legislativa, adoptant la normativa vigent si no hi ha objecció substancial.
- 3.- Màxim compliment de les normes constitucionals i estatutàries, interpretades restrictivament i contra Catalunya, com és costum a Espanya.

El plantejament general de la proposta legislativa passa per utilitzar els ressorts legislatius i institucionals existents en el disseny de l'organització de la consulta popular per via referèndum en l'àmbit català a fi que la mínima innovació confereixi major legitimitat i normalitat a l'exercici d'aquesta manifestació del principi democràtic. Així, com assenyalarem, es poden aplicar

estructures de l'aparell normatiu vigent com el de les consultes populars per via referèndum previstes en l'àmbit municipal (articles 144, 145 i 146 LCRL, RCCPM) i les institucions associades a la iniciativa legislativa popular regulades a LCIP.

Aquest plantejament es correspon amb la voluntat de presentar una proposta legislativa en matèria de consultes populars via referèndum escrupolosament constitucional i complidora amb el sistema de distribució de competències, una norma inatacable davant de la jurisdicció constitucional i, en qualsevol cas, que no presenti cap mena de traça d'inconstitucionalitat que pogués habilitar la jurisdicció constitucional a declarar la suspensió cautelar de preceptes de la llei mitjançant interlocutòria en cas d'impugnació a través de recurs d'inconstitucionalitat, i la seva anulació al cap dels anys.

III.- Referèndum i dret a decidir

Proposem, doncs, canals jurídics de concreció i d'expressió del dret a decidir que ja es troba al centre del debat públic i de l'agenda política a Catalunya. El dret de decidir és una manifestació del principi democràtic, de la capacitat de la ciutadania per prendre les decisions fonamentals de la seva comunitat, i de complement de la democràcia representativa amb la democràcia directa. Qualsevol forma d'aprofundiment en l'exercici del principi democràtic a Catalunya i d'obertura de nous canals de participació ciutadana exigeix com a requisit l'aprovació d'una llei que desenvolupi la competència de l'article 122 EAC, i que faci efectiva la iniciativa popular ordenada en l'art. 29.6 EAC.

La vinculació entre la consulta popular per via de referèndum i el dret de decidir, amb l'objectiu que sosté el Cercle d'Estudis Sobiranistes d'impulsar un referèndum de sobirania sobre la construcció d'un Estat propi integrat en la Unió Europea, justifica que les propostes formulades en aquest document se centrin en l'instrument jurídic que faci efectiva la democràcia directa, la Llei catalana de Consultes Populars per via de Referèndum. No ens ocuparem, doncs, d'aspectes de participació ciutadana associats a d'altres modalitats de consultes populars com ara les enquestes, les audiències públiques i els fòrums de participació, per tractar-se de formes de democràcia participativa on els ciutadans no decideixen, només participen en el procés de presa de decisions, que romanen reservades en exclusivitat per als representants electes. Aquestes manifestacions de la democràcia participativa, en part ja regulades, són complementàries de la democràcia representativa (eleccions) i de l'instrument de democràcia directa que aquí tractem (referèndums), i reclamen un tractament diferenciat.

Tampoc no ens ocuparem del referèndum en l'àmbit local, que compta amb una regulació específica, tot i que cal remarcar que la seva vigència (articles 18.1.f), i 71 LERL, articles 144, 145 i 146 LCRL, RCCPM, article 35 CMBC) i la seva pràctica aporten un element de legitimitat i consolidació de la idea de la consulta popular per via referèndum, i són inspiració de moltes de les propostes que fem.

La normalització del marc català com a espai de participació ciutadana per via referèndum requereix que el nostre ordenament jurídic es doti de la corresponent regulació per a realitzar qualsevol mena de consulta, encara que CE imposi l'autorització de cada concreta convocatòria pel Govern espanyol. La infraestructura jurídica i organitzativa de la consulta popular per via referèndum és imprescindible per qualsevol pretensió de realització del principi democràtic, sens perjudici que, obert un procés d'independència i en la seva culminació, calgués reformular alguns requisits d'impossible satisfacció atesa la situació política actual de dependència, com són la condició d'elector i les competències de control i intervenció de les institucions espanyoles.

IV.- La competència de la Generalitat en matèria de consultes populars per via de referèndum

Segons l'article 122 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 la Generalitat té competència exclusiva en matèria de consultes populars per via referèndum. Així, "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".

D'aquest marc jurídic es poden derivar les següents consideracions:

IV.1.- Consultes populars per via referèndum i autorització de l'Estat.

La Generalitat de Catalunya té competència exclusiva per a la regulació de la consultes populars per via de referèndum de manera que la competència exclusiva de l'Estat d'acord amb l'article 149.1.32 de la Constitució Espanyola **es limita només a l'autorització d'aquest instrument en cada convocatòria concreta**. Així, "*El Estado tiene competencia exclusiva sobre (...) autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum*", mentre que la Generalitat té la competència exclusiva susdita de l'article 122 EAC, del qual resulta que li correspon a la Generalitat la regulació de les consultes populars per via referèndum i de tots els aspectes de la seva organització, cosa que s'ajusta al sistema constitucional de distribució de

competències mentre es mantingui el requisit de l'autorització per a la convocatòria específica acordada pel Govern de l'Estat a proposta del seu President (article 2.1 LER)

IV.2.- Diverses modalitats de consultes populars.

L'article 122 EAC esmenta el terme "consulta popular" que pot al·ludir a instruments de participació a més del referèndum (enquestes, audiències públiques, fòrums de participació, etc.) però que, com es deriva d'una interpretació sistemàtica amb el text constitucional, amb la llei orgànica espanyola de referèndums i de la comparació amb les reformes estatutàries d'altres Comunitats Autònomes, a Catalunya també inclou la consulta popular expressada en referèndum. Les consultes populars són el gènere, i una de les seves modalitats o espècie és el referèndum, ara competència catalana en la mesura que és en relació al referèndum l'únic instrument sobre el qual es pot aplicar la previsió de l'article 149.1.32 de la Constitució que esmenta l'article 122 EAC. El referèndum com una forma concreta de consulta popular, de manera que la competència sobre consultes populars inclou els referèndums, correspon exactament a la conceptualització constitucional i legal, que inclou els referèndums en les consultes populars: "*consultas populares por vía de referéndum*", diuen tant CE (art. 149.1.32) com LER (art. 2.1), com recull i reafirma el *Partido Popular* en el seu recurs contra l'EAC: "*Lo cierto es que las consultas populares son los referenda y los referenda son las consultas populares...*".

IV.3.- Regulació de consultes populars a d'altres Estatuts d'Autonomia.

A aquesta conclusió també s'hi pot arribar si analitzem els textos que dediquen d'altres Estatuts d'Autonomia a la matèria de consultes populars. En aquest sentit, l'Estatut d'Andalusia de 2007, en el seu article 78, atribueix la competència exclusiva a la Junta d'Andalusia per a l'establiment del règim jurídic, les modalitats, el procediment, la realització i la convocatòria, en l'àmbit de les seves competències, d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i de qualsevol altre instrument de consulta popular i n'exclou explícitament el referèndum ("*con la excepción del referéndum*", article 78 *in fine* EAA) circumstància que fa que sigui innecessari l'esment a la condició d'autorització de l'Estat prevista a l'article 149.1.32 CE, que no en fa, a diferència del que s'esdevé a l'article 122 de l'Estatut català, que sí la fa perquè, al no excloure's expressament, inclou els referèndums.

Per la seva banda, a la reforma estatutària de Castilla i Lleó, en el seu article 71.15, en la mesura que sí s'assumeixen competències en matèria de consultes populars per via referèndum en l'àmbit de Castella i Lleó, s'estableix que la convocatòria d'aquest instrument estarà subjecte a l'autorització de l'Estat i a l'article 92.3 de la Constitució Espanyola i a les altres lleis estatals que regulen el referèndum.

IV.4.- Consultes populars i el recurs d'inconstitucionalitat del Partido Popular.

Que la Generalitat de Catalunya, d'acord amb l'article 122 EAC, té competència en matèria de consultes populars per via referèndum ho corrobora també el recurs d'inconstitucionalitat del *Partido Popular* contra l'Estatut català, recurs en el qual, per cert, no s'impugna aquest aspecte de la reforma.

La competència de la Generalitat de Catalunya per regular l'organització de consultes populars per via referèndum no es troba recorreguda i és, doncs, immune a un eventual pronunciament contrari de la jurisdicció constitucional respecte d'altres preceptes de l'Estatut. En concret, en el recurs d'inconstitucionalitat del *Partido Popular* no es discuteix que la Generalitat pugui regular consultes populars per via de referèndum subjectes a l'autorització de l'Estat d'acord amb l'article 149.1.32 CE, sinó que reclama que aquesta autorització també es projecti sobre les altres formes de consultes populars (enquestes, audiències públiques, fòrums de participació) així com també demana que l'esment al referenda locals se subjectin a les competències de l'Estat en matèria de bases de règim local (149.1.18 CE). De fet, la reforma estatutària de Castella i Lleó abans esmentada, en la mesura que condiona la regulació autonòmica de qualsevol mena de consulta popular (i no només del referèndum) a l'autorització de l'Estat, recull el plantejament del recurs d'inconstitucionalitat del *Partido Popular* contra l'Estatut català, a diferència de l'Estatut andalús, també votat pel mateix partit en sentit contradictori al castellà-lleonès.

V.- Límits constitucional i estatutari: autorització de l'Estat i àmbit competencial

V.1.- Autorització de l'Estat.

La possibilitat per salvar la constitucionalitat d'una llei que no contemplés de forma explícita o implícita l'autorització estatal del 149.1.32 CE esmentada a l'article 122 EAC seria sol·licitar la transferència de la competència de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'autorització de convocatòria de referèndums mitjançant una llei orgànica de transferència de competències de l'article 150.2 CE. Però aquesta reivindicació catalana ja ha estat negada per Espanya en diverses ocasions.

En efecte, la via de la transferència de competències del 150.2 CE en relació a l'article 149.1.32 CE ja ha estat assajada: la proposta de reforma estatutària aprovada pel Parlament de Catalunya el 30 de setembre de 2005, amb el suport de gairebé el noranta per cent dels representants del poble de Catalunya, ja incloïa en el seu article 122 l'assumpció de competències en matèria d'autorització de convocatòria de consultes populars via referèndum prèvia aprovació

d'una llei orgànica de transferència de competències per part de les Corts Generals espanyoles tal com constava a la disposició addicional tercera 1 d) de la proposta. Tanmateix, el text definitiu de la reforma estatutària va suposar l'exclusió de qualsevol esment a la transferència i assumpció d'aquesta competència, sense que s'hagi modificat la subordinació de la convocatòria d'una consulta popular per via referèndum a l'autorització de l'Estat.

A banda del procés de reforma estatutària, les proposicions dirigides a l'aprovació d'aquesta llei de transferència de competències en matèria de referèndums també van ser desestimades per la majoria del Congrés espanyol, que no va prendre en consideració ni la proposició de llei de transferència de competències en matèria de consultes populars presentada pel grup parlamentari d'ERC al Congrés el 2007, ni la proposició presentada pel Parlament de Catalunya el 2005, d'acord amb el procediment de l'article 87.2 CE, que havia obtingut prèviament el suport de la majoria absoluta dels parlamentaris catalans.

La proposició de llei catalana de consultes populars via referèndum en els termes que aquí perfillem pretén superar aquest blindatge perpetrat en el Congrés espanyol, un rebuig que evidencia un conflicte democràtic de legitimitats entre una decisió que compta amb un ampli suport en el Parlament de Catalunya i en la societat catalana (com s'ha constatat també a través de les iniciatives expressades per diverses plataformes de la societat civil com la Plataforma pel Dret a Decidir o la plataforma Sobirania i Progrés) i la negativa exclouent de la majoria de les Corts Generals dirigit a amputar la possibilitat que la ciutadania de Catalunya compti amb un instrument d'expressió democràtica que no requereixi autorització de l'Estat abans de la celebració d'un referèndum.

Evitar un recurs d'inconstitucionalitat que pugui suspendre l'entrada en vigor de la llei, i un previsible arranament pel Tribunal Constitucional, aconsella promoure l'opció que sigui el mateix Parlament de Catalunya que reculli directament en la llei el límit constitucional (149.1.32 CE) esmentat, fent expressa referència a aquesta necessitat d'autorització de cada convocatòria per l'Estat com es fa a l'art. 144.4.b) i c) de la LCRL.

V.2.- Àmbit competencial.

Tant l'art. 29.6 com l'art. 122 EAC s'hi refereixen a les consultes populars "per la Generalitat i els ajuntaments, en matèria de les competències respectives", "per la mateixa Generalitat o pels ens locals, en l'àmbit de llurs competències". No és evident que la limitació de les consultes populars a l'àmbit competencial propi afecti la Generalitat, perquè tant "competències respectives" com "llurs competències" poden entendre's gramaticalment aplicables al plural ajuntaments-ens locals, o al plural que a l'ensem inclou la Generalitat; no gensmenys, sí és evident que el Tribunal Constitucional espanyol decidirà, amb raó o sense, que la dita limitació

afecta també la Generalitat. En tot cas, caldria que el text articulat reproduís literalment la dicció estatutària, per tal de mantenir la qüestió en els mateixos termes que l'Estatut, Llei Orgànica espanyola no recorreguda en aquest punt, i evitar així tant un recurs d'inconstitucionalitat, amb eventual suspensió i probable invalidació si no es recull la limitació competencial, com redactar la norma aclarint l'ambigüitat estatutària en contra de Catalunya.

En tot cas, dins dels límits estatutaris interpretats de la manera més contrària a Catalunya, com és costum, no s'ha d'oblidar que les competències de la Generalitat són de dues menes:

- a) Competències directes, establertes a l'EAC o altres normes, on la Generalitat té capacitat de decisió.
- b) Competències indirectes, entenent com a tals les competències de l'Estat sobre les quals la Generalitat compta amb capacitat de proposició legislativa (via 87.2 CE) cosa que fins i tot abasta a la proposició de reforma constitucional (article 166 CE en connexió amb l'article 87.2 CE). La capacitat de proposició sobre matèries que són competència de l'Estat pot també materialitzar-se amb una assumpció efectiva de competències per part de la Generalitat mitjançant una llei orgànica de transferència de competències (150.2 CE)

Les consultes populars per via de referèndum poden referir-se a ambdues menes de competència, i ser plenament constitucionals i estatutàries si, en matèria no subjecta al poder de decisió de la Generalitat sinó al d'altri (Estat, Unió Europea, OTAN, ONU), la pregunta s'hi refereix a autoritzar o demanar a la Generalitat que promogui reformes constitucionals i legals o mesures malgrat que la matèria sobre la qual recau la decisió sigui competència d'aquell altri.

VI.- Convocatòria

La proposta legislativa pot optar per diversos models de relació institucional en la fase de convocatòria del referèndum, tot tenint present que, a més dels òrgans representatius, l'EAC obliga a que la consulta popular pugui promoure's per via d'iniciativa popular, com ordena l'article 29.6 EAC, en la regulació dels drets de participació, quan estableix que: "Els ciutadans de Catalunya tenen dret a promoure la convocatòria de consultes populars per la Generalitat i els ajuntaments, en matèria de les competències respectives, en la forma i amb les condicions que les lleis estableixin". Per la seva importància i significació, la promoció del referèndum mitjançant iniciativa legislativa popular serà tractada en un epígraf específic.

La decisió de convocar la consulta popular per via de referèndum en l'àmbit català pot implicar al Parlament com a únic impulsor, al Govern o a una fórmula inspirada en el model espanyol de referèndums consultius previst a l'article 92 CE en què el Govern o el cap de govern proposa la convocatòria i el Parlament l'autoritza prèviament.

L'única institució legitimada directament pel vot dels ciutadans és el Parlament, no un President i Govern que depèn d'aquest i no té legitimació popular directa, sinó a través de la investidura parlamentària. Per aquesta raó, en una democràcia parlamentària com la nostra, li correspon al Parlament un paper central en la decisió de la convocatòria, tant directament prenent l'acord per iniciativa dels grups parlamentaris, com aprovant la consulta proposada pel Govern. Cal una via que permeti la intervenció exclusiva del Parlament per assegurar que l'òrgan de màxima capacitat representativa pugui decidir en relació a la convocatòria d'un referèndum.

D'altra banda, sembla desaconsellable que el Govern, sense legitimació popular directa, pugui prendre una iniciativa d'aquesta envergadura sense confirmar que gaudeix del suport de la majoria de la Cambra. Com hem assenyalat, aquest és el mateix disseny que traspuja a l'article 92.2 CE, quan s'estableix que el referèndum serà convocat "mitjançant proposta del President del Govern, prèviament autoritzada pel Congrés dels Diputats" o bé, en l'àmbit local, quan s'especifica a l'article 144 LCRL que "els alcaldes, amb l'acord previ del ple per majoria absoluta, poden sotmetre a consulta popular els assumptes de competència pròpia municipal". Fixem-nos, però que en l'esquema -decisió en seu executiva/autorització en seu parlamentària o en ple municipal-, la proposta de convocatòria no és formulada "pel Govern" sinó pel seu cap, "el President del Govern" en l'àmbit de l'Estat Espanyol o "l'alcalde" en l'àmbit municipal, *prima facie*, que LER concreta en l'art. 2.3 atribuint la competència al Govern, "*mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros*". Aquest esquema establert en la legislació vigent significa que la convocatòria de la consulta és proposada pel President de la Generalitat, acordada pel Govern, i decidida pel Parlament de Catalunya. En la mesura que no hi ha cap límit constitucional o estatutari en la matèria, que concorda amb la regulació espanyola vigent, i que és la que correspon millor al sistema polític existent, ens decantem perquè la convocatòria de referèndum correspongui al Consell Executiu a proposta del President de la Generalitat, aprovada pel Parlament.

En un altre sentit, la promoció d'un instrument de democràcia directa com la consulta popular via referèndum demana que tant l'acord de convocatòria adoptat pel Parlament sense intervenció del Govern com l'aprovació parlamentària prèvia en el cas de la proposta formulada pel Govern sigui adoptada per majoria simple de la Cambra. La majoria simple és la que es contempla pel tràmit d'autorització del Congrés en els referèndums consultius de l'article 92.2 CE en connexió amb la regulació del procediment prevista a l'article 161 del Reglament del Congrés dels Diputats.

En conclusió, en la llei de consultes populars per via referèndum que perfillem, la decisió sobre la convocatòria del referèndum hauria de correspondre:

1) al Parlament.

2) al Govern de la Generalitat a proposta del President amb prèvia aprovació del Parlament per majoria simple.

3) als ciutadans de Catalunya en els termes de l'article 29.6 EAC tal com exposarem a continuació.

L'acte de convocatòria formal, en qualsevol de les tres vies, es podria dictar pel Govern de la Generalitat mitjançant decret de manera anàloga a com, en les consultes populars d'àmbit local, ve establert per l'article 145 LCRL i a l'article 9 RCCPM. Aquest Decret, que contindria el text íntegre de l'objecte de la consulta, la pregunta o preguntes que ha de respondre el cos electoral convocat i la data en què s'ha de fer la consulta, s'aprovaria amb posterioritat a què, després de ser adoptada la decisió per Parlament, pel Govern amb aprovació del Parlament, o per iniciativa popular, el Govern de l'Estat hagués concedit l'autorització d'acord amb l'article 149.1.32 CE.

VII.- Iniciativa popular

Un dels instruments que contribueix amb més intensitat a l'aprofundiment democràtic que representa la consulta popular per via de referèndum és el fet que la seva convocatòria pugui ser promoguda pels ciutadans de Catalunya tal com contempla l'article 29.6 EAC, que estableix que "tenen dret a promoure la convocatòria", mandat estatutari que la Generalitat, Govern i Parlament, han de complir. Aquest dret reforça el poder polític de la ciutadania, es troba present en els sistemes democràtics més avançats (Suïssa, EUA, *Länder* alemanys) i, com s'esdevé en aquests models, la seva efectivitat demana que els òrgans representatius no comptin amb mecanismes de bloqueig de la iniciativa sempre que es donin els requisits prèviament delimitats per l'ordenament jurídic. No hauria de ser assumible, doncs, que el Parlament o el Govern impedissin la convocatòria del referèndum per criteris d'oportunitat política, perquè subordinar la convocatòria proposada pels ciutadans a l'aprovació per les institucions de la democràcia representativa, Parlament i/o Govern, introdueix un dispositiu de veto per part d'aquests òrgans, de composició partidària, que desvirtua la institució de la iniciativa ciutadana i la converteix en inoperant.

No s'ha d'oblidar que la majoria d'un Parlament, que sustenta el Govern, té capacitat omnímoda de legislar i adoptar i executar acords, sense necessitat de sotmetre's a la decisió popular per referèndum, que els hi pot ser contrària, i que en tot cas treu poder als que tenen el

monopoli de prendre decisions, que en la democràcia representativa són els partits. Després de 29 anys de regular el dret constitucional de l'art.23.1 CE (*“Los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente...”*) de manera restrictiva (no hi ha iniciativa popular en els referèndums estatals, hi ha matèries excloses, són només consultius, els municipals tenen també matèries excloses i estan sotmesos a autorització per l'Alcalde i el Plenari, tots els referèndums necessiten autorització del Govern espanyol, etc....); és ja hora d'aprofundir la democràcia sense fer trampes, i complir els mandats constitucional i estatutari donant de debò poder de decisió al poble.

La consulta popular impulsada per la ciutadania només podria ser no admesa en el cas que no es complissin els criteris jurídics establerts a la llei de consultes populars per via de referèndum, de forma que el control d'aquests requisits ha de ser exercit per un òrgan tècnic, com ara la Comissió de Control que, pel que fa a la iniciativa legislativa popular, preveu la disposició transitòria LCIP (un òrgan establert provisionalment mentre no existeix una Junta Electoral regulada per la llei electoral catalana) o bé el mateix Consell de Garanties Estatutàries.

Una altra qüestió rellevant per a l'efectivitat de les iniciatives populars és el nombre de signatures necessari, que en LERL és del 10% dels veïns en municipis de més de 20.000 habitants; en LCRL i RCCPM 10.500 més el 5% dels habitants en municipis de més de 100.000 habitants; i en iniciatives legislatives va dels 500.000 a tot l'Estat de la LEIP als 50.000 a Catalunya de la LCIP.

La necessària transcendència dels referèndums exigeix un nombre de signatures significatiu, i la seva eficàcia que no sigui inassolible, dins del ventall ja establert susdit, no inferior a 50.000 ni superior al 5% del cens electoral, unes 250.000 signatures. No és recomanable un nombre tan baix com 50.000, que en iniciativa legislativa conclou en una proposta que el Parlament pot atendre o no, però que en un referèndum obliga a celebrar-ho, ni tan alt com un 5% del cens que LCRL i RCCPM estableixen per a un cens de 100.000 ciutadans. Al nostre entendre, un equilibri adient entre l'eficàcia i l'assoliment recomana exigir un nombre de signatures entre 150.000 pel cap baix i 200.000 com a màxim.

Aquest nombre alt de signatures té sentit si, un cop recollides i complerts els requisits legals, el referèndum es celebra li agradi o no a la majoria del Parlament i al Govern. Si, en canvi, s'hi dóna a aquests dret de veto, de manera que puguin bloquejar la proposta ciutadana a la seva conveniència, el nombre de signatures és irrellevant, perquè no en tindran cap, d'eficàcia.

És aquesta una decisió cabdal del legislador, optar per donar la decisió al poble (com a Suïssa, Itàlia, Alemanya i USA) o fer com que li la dóna, però en la realitat sotmetre-la a la decisió dels partits majoritaris. En el primer cas, perquè ni el Parlament ni el Govern poden bloquejar el

referèndum d'iniciativa popular, el nombre de signatures cal que sigui elevat; en el segon cas, la iniciativa popular esdevé una comèdia sense efectes reals, i tant dóna el nombre de signatures, perquè la decisió de convocar el referèndum no depèn dels ciutadans sinó dels partits majoritaris.

La iniciativa popular per a promoure consultes per via de referèndum, a més del mandat estatutari de l'article 29.6 EAC també té el precedent de la regulació en l'àmbit local, els articles 144 a 146 LCRL desenvolupats en el RCCPM. La regulació de la iniciativa popular en la convocatòria de referèndums que es desenvolupin en l'àmbit de Catalunya pot assumir algunes de les mateixes estructures ja previstes per la iniciativa legislativa popular en aquesta normativa local, i també a la LCIP, com ara les previsions relatives a la comissió promotora, a la recollida, autenticació, acreditació i lliurament de les signatures, i a les qüestions relatives al control del procediment i al sistema de recursos.

VIII.- Matèries excloses

La plena satisfacció del principi democràtic exigeix que no hi hagi matèries excloses en l'objecte d'una consulta popular per via de referèndum. L'única limitació deriva de l'estructura competencial tot entenent, interpretant restrictivament l'article 122 EAC, que la consulta popular en l'àmbit català ha de referir-se a una matèria que sigui competència de la Generalitat de Catalunya. Respecte a això, però, també cal tenir en compte les precisions que hem esmentat anteriorment en el sentit que, en la previsió de l'article 122 EAC, és inclòs un àmbit material que abasta tant les competències assumides per la Generalitat com la possibilitat de promoure consultes populars sobre matèries que són competència de l'Estat o d'altres institucions multinacionals però respecte les quals la Generalitat pot presentar proposicions de llei i/o propostes, per si mateixa o mitjançant l'Estat.

Tractant-se d'instruments de participació ciutadana diferents, cal remarcar que no són aplicables els límits materials que la legislació vigent espanyola o catalana estableix per a la iniciativa legislativa popular (en el cas català, matèries que l'Estatut reserva a la iniciativa legislativa exclusiva dels diputats, els grups parlamentaris o el Govern, dels pressupostos de la Generalitat i de les matèries tributàries, article 1 LCIP).

És cert que, de les consultes populars per via referèndum en l'àmbit local, s'hi troben excloses per mandat del legislador espanyol (recollit després a la normativa catalana) les consultes relatives a la Hisenda local i a aspectes tributaris, però no hi ha cap límit constitucional ni estatutari que ho imposi i minvi la plena disponibilitat del legislador català per permetre que també les matèries relatives a qüestions tributàries puguin ser susceptibles de ser objecte d'una

consulta popular, cosa que, d'altra banda, seria més coherent amb la confiança en el procediment deliberatiu inherent al principi democràtic i amb la voluntat de potenciar la participació ciutadana. De fet, una consulta sobre aspectes de finançament, com ara el Concert Econòmic, demana que no hi hagi cap límit material vinculat a la Hisenda o a determinats tributs que es pugui oposar com a obstacle a la celebració del referèndum.

Cal no oblidar que la norma estatutària fixa com a límit l'àmbit de les competències, i només aquest, i per tant no s'adiu gens amb una eventual limitació per raó de la matèria que no està establerta a l'Estatut ni a la Constitució, i que no pot establir-se per una llei que imposi limitacions no previstes a l'Estatut.

És clar, doncs, que a Catalunya es poden realitzar tota mena de consultes, sense cap altra limitació que les competències de la Generalitat, cosa que, com hem vist, tampoc no descarta la possibilitat de formular consultes que demanin una determinada actuació de la Generalitat respecte competències estatals o davant de la Unió Europea, també eventualment davant d'altres organismes internacionals.

IX.- Dia i termini

Una de les raons de l'escàs o inexistent ús dels referèndums estatals i municipals, a diferència dels països on es fa un ús freqüent, és l'opció legislativa presa tant en LER com en LCRL i RCCPM de prohibir la coincidència d'eleccions i referèndums. Aquesta prohibició no té cap fonament constitucional ni estatutari, i és contrària a l'aprofundiment democràtic. Ben al contrari, cal preveure i establir expressament la coincidència de referèndums i eleccions, per l'efecte d'estímul conjunt a la participació i el debat públic que retroalimenten una i altra votació, creant un cercle virtuos on qui s'interessa per la pregunta referendària és més probable que també ho faci en l'elecció, i voti ambdues, i qui s'interessi en l'elecció sigui empès a la participació també en el referèndum. A més, tant les iniciatives referendàries populars com les del Parlament i el Govern, per la seva concreció a una sola qüestió, són proclius a estimular una participació i debat més intensos en els sectors socials més directament afectats o conscienciats, i en conseqüència dur els partits a promoure aquells referèndums que estimulin llur votació en les eleccions en favor del partit que defensa la seva opció en el referèndum. El resultat és, com als Estats d'USA, una molt estesa pràctica de referèndums promoguts pels mateixos partits, malgrat que, per tractar-se de democràcia directa, treu el poder de decisió omnímode que frueixen els partits en democràcia representativa. Quant més referèndums, més poder directe per als ciutadans i, en conseqüència, menys poder per als partits via Parlament, Govern i Ajuntaments, així que cal evitar que aquest conflicte d'interessos dugui els partits a bloquejar els referèndums, com han fet en els àmbits

estatal i municipal al llarg de 29 anys. Per evitar-ho, cal fer els referèndums interessants per a les estratègies electorals dels partits, mitjançant la seva coincidència amb les eleccions, que per altra banda és l'opció més correcta a efectes d'evitar despesa pública innecessària.

Nogensmenys, cal també preveure i permetre que els referèndums es celebrin en dates diferents de la més propera contesa electoral, si així ho volen els convocants (iniciativa popular, Parlament, Govern aprovat pel Parlament). En aquest cas, el període entre convocatòria i votació cal que sigui considerablement llarg, per tal de facilitar una òptima preparació i realització de la campanya, que permeti l'èxit del referèndum. A tall d'exemple, LER fixa entre 30 i 120 dies, LCRL entre 30 i 60 dies, RCCPM en 60 dies.

Si es convoqués un referèndum estant pendent la celebració d'un altre, la data de la votació ha de ser la mateixa, bé la de la propera contesa electoral, si fos el cas, bé la ja fixada per l'altre referèndum ja convocat si aquesta no coincideix amb les eleccions.

X.- Condició d'elector

Seguint el principi que hem anunciat de concebre una llei de consultes populars per via de referèndum que presenti el mínim d'innovacions respecte l'ordenament jurídic vigent, proposem que no hi hagi novetats sobre la condició d'elector que podria participar en els esmentats referèndums.

En principi, sols es pot admetre que el cos electoral que participi en un referèndum d'àmbit català sigui confegit per aquells ciutadans que, d'acord amb l'Estatut, tinguin condició política de català, això és, ciutadans amb nacionalitat espanyola que tinguin veïnatge administratiu (que es trobin empadronats en un municipi de Catalunya).

En connexió amb el referèndum de sobirania s'ha discutit a bastament si caldria establir un límit temporal de residència (per evitar una transferència massiva de ciutadans nacionals espanyols que s'empadronessin a Catalunya unes setmanes abans del referèndum amb la finalitat d'alterar el resultat) o si caldria incorporar sectors de la ciutadania que no tenen nacionalitat espanyola, precedents de la nova immigració, que porten molts anys residint a un municipi de Catalunya (sota aquest argument se sosté que, d'una banda, sembla injust que un nacional espanyol procedent d'Espanya pugui votar en el referèndum tot just havent arribat a Catalunya uns mesos abans de la consulta i no ho pugui fer, per exemple, un pakistanès que porta deu anys vivint a la Nació i, de l'altra, que si la decisió consisteix en fundar una comunitat política nova la primera decisió d'aquesta comunitat política consisteix en determinar quins són els seus nacionals, atès que la població és un element constitutiu de l'Estat). Però, en qualsevol cas, la

decisió sobre la condició d'elector en el marc d'un referèndum de sobirania és una qüestió que només es pot emprendre al final del procés a través d'acords polítics que, probablement, implicarien a instàncies internacionals (com s'esdevingué, per exemple, a Montenegro amb l'aprovació de la Llei del referèndum de l'Estat uns mesos abans del referèndum de sobirania que portaria a aquesta república a la independència el maig de 2006).

La present llei de consultes populars, si pretenem que sigui escrupolosament respectuosa amb l'estructura constitucional i legal vigent, ha de renunciar a innovacions en aquest camp que toparien amb el límit constitucional. Recordem que l'article 13.1 de la Constitució Espanyola determina que "*solamente los españoles*" són titulars dels drets de participació política reconeguts a l'article 23 CE, en els quals s'inclouen els drets de participació en una consulta popular via referèndum, tret d'allò que estableixin els tractats internacionals i el règim de reciprocitat pels drets de participació de determinats estrangers en l'àmbit local (per exemple, la participació dels estrangers comunitaris en les eleccions municipals).

En conclusió, gaudirien de la condició d'electors en una consulta popular per via de referèndum (i també del dret d'iniciativa popular a l'hora de promoure la consulta) aquells que, segons l'Estatut (article 7 EAC) gaudeixen de la condició política de catalans, és a dir, els ciutadans espanyols que tenen veïnatge administratiu a Catalunya i els espanyols residents a l'estranger que han tingut a Catalunya el darrer veïnatge administratiu, i també llurs descendents que mantenen aquesta ciutadania, si així ho sol·liciten, en la forma que determina la llei.

Aquest també és el criteri seguit a l'hora de determinar quines persones es troben legitimades per exercir la iniciativa legislativa popular a Catalunya, d'acord amb l'article 2.1 LCIP. Aquest precepte, però, també amplia la condició de legitimats als majors de 16 anys i als ciutadans majors d'aquesta edat d'Estats Membres de la Unió Europea i d'Islàndia, Liechtenstein, Suïssa i Noruega, per una proposició legislativa en l'àmbit de competències de Catalunya, que va més enllà de l'àmbit local en el qual l'article 13.2 CE ceneix les possibilitats de reconèixer drets de participació als ciutadans que no siguin nacionals espanyols. Ara bé, aquesta extensió de drets es limita a promoure, no a decidir, i no és comparable al dret a decidir exercit en referèndum, que si s'estengués als estrangers toparia amb una segura impugnació constitucional, probable suspensió, i segur arranament a mans del Tribunal Constitucional.

XI.- Acompliment: consultiu i/o decisorí

Una de les maneres de desincentivar les consultes populars per via de referèndum és reduir el seu efecte i compliment a un caràcter jurídicament consultiu, és a dir, que l'autoritat pública no quedi vinculada jurídicament a complir el resultat, per més que políticament pugui entendre que més li val complir-lo. És aquesta la regulació de l'art. 92.1 CE, a diferència dels referèndums decisoris que la pròpia CE estableix en els articles 151.1, 152.2, 167.3 i 168.3. La LER respon a la mateixa distinció entre consultius i decisoris, i la legislació local (LERL, LCRL, RCCPM, CMBC) no en diu res.

L'EAC dóna a la Generalitat competència exclusiva “per a l'establiment...de l'acompliment”, corresponent a aquesta llei fixar el caràcter consultiu o decisorí del referèndum, si s'entén que l'art. 92.1 CE no és un obstacle per establir referèndums decisoris, com no ho és en la pròpia CE en els articles suara esmentats. En cas contrari, és a dir, si la CE s'interpreta com a prohibitiva dels referèndums decisoris excepte els previstos en ella mateixa, fóra millor no tractar d'aquesta qüestió, com no ho fa la legislació municipal. Aquesta, però, és una interpretació extrema que no s'adiu gens amb la competència estatutària sobre “acompliment”, que quedaria buida de sentit, sent a més un burla als ciutadans cridar-los a votar en referèndum sense admetre expressament que la decisió els hi correspon a ells, que la veu del poble s'ha de complir, i que els titulars de la sobirania passen per sobre de les institucions de la democràcia representativa, que són al seu servei i es legitimen justament per representar-los, no per substituir-los.

Són diverses les opcions legislatives, si caben constitucionalment els referèndums decisoris:

- a) Referèndum sempre consultiu. No admissible per contrari al principi democràtic.
- b) Referèndum sempre decisorí. És la més recomanable.
- c) Referèndum consultiu o decisorí segons es determini en cada convocatòria. Combina les dues anteriors i obri el ventall d'opcions a disposició dels proponents en cada cas.

En tots els casos de referèndums decisoris, és recomanable atribuir aquest efecte només si la participació supera el 50% del cens electoral, per tal d'evitar que una minoria dels ciutadans imposi la seva decisió a la resta que, per les raons que sigui, s'hagi expressant abstenint-se de votar. La democràcia són drets i deures, i al dret de decidir s'ha d'unir el deure de votar: si aquest s'exerceix per sota de la meitat, la decisió de la majoria de menys de la meitat perd la solidesa necessària per obligar a complir la decisió.

XII.- Règim electoral

Si pretenem que la proposta de llei de consultes populars sigui efectiva i no es dificultin les condicions per a la celebració de referèndums cal dissenyar una estructura d'organització electoral que parteixi dels instruments existents i que no suposi massa modificacions en relació a l'ordenament jurídic vigent. Aquesta tasca no necessita d'una llei electoral pròpia, que en aquests moments es troba en fase d'elaboració. Mentre no s'aprovi, es pot plantejar una proposta que parteixi de diverses institucions presents en el teixit normatiu existent sigui en l'àmbit de la regulació del referèndum estatal o local, o en el de l'exercici de la iniciativa legislativa popular.

No cal una llei electoral catalana per l'efectivitat de la llei de consultes populars per via de referèndum, perquè és prou la regulació electoral vigent en l'actualitat, com ho serà la que hi hagi, si és el cas, en el futur.

XII.1.- Administració electoral.

Malgrat la inexistència d'una Junta Electoral de Catalunya (es atribucions de la qual haurien de ser regulades en la Llei electoral catalana) es podria designar com a òrgan rector de l'organització de la consulta popular per via de referèndum la Comissió de Control ja prevista a la disposició transitòria primera LCIP que assumeix, de forma provisional, les funcions corresponents a una futura Junta Electoral catalana. D'acord amb la norma esmentada, la Comissió de Control es troba composta per a) Tres magistrats del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que han d'elegir d'entre ells el president o presidenta de la Comissió de control b) Tres catedràtics de dret constitucional o de ciència política de prestigi reconegut, designats per la Mesa del Parlament a proposta conjunta dels grups parlamentaris i c) tres juristes de prestigi reconegut, designats per la Mesa del Parlament a proposta conjunta dels grups parlamentaris. La Comissió de Control hauria d'assumir les funcions que s'atribueixen a una Junta Electoral en procediments de consulta popular per via referèndum, tot prenent com a base les que preveu per a la Junta Electoral Central la LER, funcions que inclouen: 1) l'establiment d'instruccions vinculants per a les instàncies inferiors d'administració electoral del referèndum 2) la transferència del material necessari i de l'assessorament tècnic per a la celebració del referèndum 3) la resolució, amb caràcter vinculant, de les consultes que formulin les instàncies inferiors de l'administració electoral i la unificació dels criteris interpretatius, així com la revocació d'ofici o a instància de part de les decisions d'aquests òrgans 4) la resolució dels recursos, queixes i reclamacions que se li adrecin en qualsevol fase de la celebració del referèndum. 5) vetllar per la normativa relativa a les despeses de finançament del referèndum en el període que va de l'aprovació del Decret de convocatòria a la declaració dels resultats oficials. 6) exercir la potestat disciplinària sobre totes les persones que intervinguin amb caràcter oficial en la celebració del referèndum i corregir les infraccions sempre que no siguin constitutives de delictes 7) aprovar les actes de constitució de les instàncies inferiors de

l'administració electoral del referèndum i de les meses electorals i de l'escrutini 8) certificar el resultat final del referèndum i 9) informar al Parlament de Catalunya i al President de la Generalitat del resultat del referèndum a més de les altres atribucions que es puguin atribuir per la llei.

La mínima innovació en aspectes d'organització de l'administració electoral demana que les instàncies inferiors de l'administració electoral siguin les previstes a la Llei Orgànica 5/1985, de 19 de juny, del Règim Electoral General, amb la precisió que, tal com s'assenyala a la normativa sobre les consultes populars locals (article 146 a) LCRL i article 11 RCCPM) les funcions de les Juntes Electorals Provincials siguin assumides per les Juntes Electorals de Zona que passarien a dependre directament de la Comissió de Control. L'administració electoral en una consulta popular per via de referèndum d'àmbit català estaria composta, doncs, per la Comissió de Control, les Juntes Electorals de Zona i les meses electorals.

XII.2.- Procediment de celebració de la consulta popular. Campanya electoral, grups promotors i vot.

Sobre els aspectes del procediment de celebració de la consulta popular cal fer diverses consideracions sobre la campanya electoral, la propaganda electoral, el paper dels partits i els grups promotors i el vot.

Cal subratllar que en el sistema de consulta popular que es proposa incorpora, juntament amb la participació dels partits, la participació d'associacions, plataformes i dels grups promotors de la consulta en la campanya electoral, de forma que aquestes entitats han de tenir dret a espais gratuïts de propaganda electoral en els mitjans de comunicació de titularitat pública. En relació a la duració de la campanya es pot recórrer a la legislació espanyola en matèria de referèndums o a la regulació catalana en matèria de consultes populars en l'àmbit local que es remet a allò que fixi el decret de convocatòria dins un període que no sigui inferior a 10 dies ni superior a 20.

En la mesura que el vot sols contempla les respostes "Sí", "No" o en blanc a la pregunta formulada al referèndum, que és la regulació vigent tal com estableix la LOR (no hi ha d'altres opcions), s'entén que els partits, les associacions, plataformes i grups promotors sols podran plantejar la campanya en relació a aquestes opcions, que per altra banda són les úniques contemplades en les legislacions tant espanyola com la d'altres Estats.

Tal vegada caldria incorporar alguns principis generals de celebració de la consulta popular com ara que el procediment de convocatòria, organització, campanya, celebració i escrutini de la consulta popular via referèndum serà presidit pels principis de publicitat i transparència i que el dret de publicitat inclourà el dret de tot ciutadà que participi de la consulta popular a ser informat de forma puntual i en termes equitatius i imparcials per part dels mitjans de

comunicació públics a Catalunya de les diverses posicions sostingudes pels actors polítics i socials a favor o en contra de la consulta plantejada en les diverses fases del procés.

La claredat sobre el pronunciament popular que emani de la consulta ve, com diem, facilitada pel fet que la pregunta formulada a la consulta sols pugui merèixer com a resposta el “Sí” el “No” o el blanc, i cal no oblidar que la claredat és una condició de legitimitat d'un procés d'aquestes característiques.

Sobre els aspectes relatius al sistema de vot i a l'escrutini es poden seguir les disposicions dels articles 16 i següents LER, i els articles 17, 18 i 19 RCCPM. No obstant això, potser seria aconsellable aprofitar l'elaboració de la llei catalana de consultes populars per via referèndum per plantejar altres possibilitats de votació i escrutini que s'adeqüin al nivell tecnològic actual i que tendeixin a afavorir la participació.

XII.3 Règim de recursos

S'atribuiran a la Comissió de Control les competències per resoldre els recursos contra qualsevol acte de menyscapse dels drets de participació en relació al referèndum i dels principis de publicitat, transparència i imparcialitat dels mitjans de comunicació de titularitat pública que hauran de presidir el desenvolupament de la consulta.

L'ordenament jurídic vigent demana que contra els actes de l'administració electoral es pugui interposar recurs contenciós administratiu d'acord amb el que disposa la Llei Orgànica 5/1985, de 19 de juny, del Règim Electoral General (així també l'article 20 RCCPM). No hi ha alternativa, doncs, a la tutela judicial dels drets de participació en la consulta popular per via de referèndum a Catalunya, una tutela que correspon al poder judicial espanyol. En la mesura que es poden trobar afectats drets de participació de l'article 23 CE, hi ha possibilitat d'interposició de recurs d'empara davant del Tribunal Constitucional espanyol quan s'hagin exhaurit totes les instàncies davant de la jurisdicció ordinària.

**Cercle d'Estudis Sobiranistes
Catalunya, 22 de gener de 2008**