

“Impulsem un mecanisme molt important per a aprofundir la democràcia i per a fer sentir la veu dels ciutadans.” Són les paraules de la vice-presidenta de la Generalitat, Joana Ortega, el 14 de març, dia del debat de totalitat sobre el projecte de llei de consultes populars no referendàries. D’aquesta manera, la vice-presidenta expressava les motivacions del govern per a elaborar el projecte de llei de consultes populars no referendàries. Un dels projectes estrella de l’executiu de Mas, que va començar a caminar el 27 de desembre de l’any passat amb l’aprovació per part del govern.

Actualment, el projecte de llei és en fase de tramitació parlamentària, quan els partits polítics de la cambra catalana poden presentar les esmenes que considerin oportunes per tal de millorar-lo. Així i tot, el gruix del projecte de llei ja ha estat redactat i és conegut. Per a saber en què consisteix, cal tornar a fixar-se en les paraules d’Ortega el dia del debat. “Aquest projecte de llei té per objecte regular les convocatòries, enteses com qualsevol tipus de crida feta des de les institucions públiques amb l’objecte d’escoltar la veu i copsar la posició de la ciutadania vers qualsevol actuació pública i política.” Unes consultes definides amb el terme “no referendàries”, per a diferenciar-les dels referèndums que necessiten el permís de l’estat, i que tant poden ser d’àmbit municipal com nacional, tot i que no tindran caràcter vinculant.

Segons Dolors Batalla, diputada de CiU al Parlament, tenim davant un projecte de llei que implica un avenç per a l’autogovern de Catalunya, atès que “permetrà de consultar sobre assumptes que poden ser pràcticament els mateixos que els d’un referèndum, sense l’autorització prèvia de Madrid”. Quant a una possible relació entre aquest projecte de llei i la voluntat del govern d’organitzar una consulta sobre el pacte fiscal en el futur, Batalla no la nega: “Això és una interpretació política lògica que entenc que es faci i probablement és així.” De fet, des que es va fer públic el projecte de llei, que hom començà a veure-hi una relació amb la proposta estrella del govern.

I és a partir d’aquest possible nexa que han aparegut discrepàncies amb alguns partits de l’oposició. La diputada del



PARLAMENT DE CATALUNYA

Ple del Parlament de Catalunya.

Entre la consulta ambiciosa i el referèndum descafeïnat

El projecte de llei de consultes populars no referendàries permetrà de sotmetre a votació, no vinculant, qüestions de rellevància política. L’oposició parlamentària veu aquest projecte massa relacionat amb una possible consulta sobre el pacte fiscal i critica el to presidencialista que té actualment.



PSC Laia Bonet, que porta les regnes del partit en aquesta qüestió, es mostra especialment crítica amb la manera com el govern ha enfocat el projecte de llei, tot i que al debat del ple del Parlament, el seu partit va acabar retirant l'esmena a la totalitat en cerca de consens. "Penso que el projecte de llei de consultes és un element més d'una estratègia que no s'ha anunciat com a tal." Segons l'opinió de Bonet, "si la proposta és de sotmetre el pacte fiscal a consulta, s'ha de dir. Perquè és evident que aquest projecte de llei no pot ser fet per a una sola consulta". La diputada socialista va anar més enllà i afirmà que "el projecte de llei del govern és un engany respecte a allò que declara que vol regular. Bateja com a 'no referendàries' unes consultes

i, quan en mires al detall la regulació, és pràcticament idèntica a la de les consultes referendàries". Bonet considera que el govern traïx el projecte de llei des del preàmbul: "No té la voluntat de fer allò que diu voler fer al preàmbul de la llei, que és desplegar la màxima potencialitat de l'article 122 de l'Estatut." Un altre element que, segons Laia Bonet, s'ha de reconsiderar per mitjà de les esmenes en el decurs del tràmit parlamentari és el "biaix plebiscitari que implica la potestat del president per a exercir el veto, ja que a l'hora de la veritat diuen: 'Volem consultar sobre allò que nosaltres vulguem i evitar que es consulti sobre allò que no vulguem'".

Tanmateix, les crítiques no han arribat només del PSC. El Partit Popu-

lar, Iniciativa, Solidaritat Catalana i, en menor mesura, Esquerra, també s'han mostrat contraris a alguns aspectes del projecte de llei. El diputat del PP Santi Rodríguez deixa clar que "si l'objectiu del govern és consultar sobre assumptes que no són competència de la Generalitat, no és la via correcta. No considerem positiu que s'utilitzi una llei per a avenir-se a determinats objectius polítics". Rodríguez creu que les intervencions al Parlament de CiU no van en la bona direcció, perquè "diuen obertament que a través d'aquesta llei hauria de ser possible una consulta sobre la independència, i aquest no és l'objecte de la llei". D'una altra banda, valora positivament el conjunt d'eines de participació que s'hi regula, perquè "serveixen per a facilitar la participació ciutadana".

Pel que fa a Iniciativa, Dolors Camats també veu el govern amb la intenció d'utilitzar el projecte de llei de consultes populars no referendàries en benefici propi. "Hi ha una voluntat instrumental del govern, de la majoria de CiU i, especialment, del president, d'explicar que aquesta llei és la llei de la consulta del pacte fiscal o la llei de la consulta de la independència, i això és irreal." Segons la diputada ecosocialista, "si el govern volgués fer una consulta d'aquest abast, no li fa falta una llei de consultes. El president de la Generalitat, avui, està en condicions de consultar la ciutadania sobre un tema transcendent. L'Estatut l'hi habilita".

L'opinió més rotunda l'expressava Alfons López Tena, diputat de Solidaritat Catalana per la Independència, que considera que quan el govern, al projecte de llei, "estableix que les consultes només es poden fer en l'àmbit que sigui de competència autonòmica o municipal, és més restrictiu que el Tribunal Constitucional". Segons López Tena, "el Constitucional va deixar la porta oberta, en les sentències sobre les consultes al País Basc i sobre l'Estatut, a consultar sobre qualsevol qüestió".

D'una altra banda, Esquerra és el partit que es va mostrar menys crític amb la iniciativa del govern. Tot i voler introduir alguns canvis en el projecte de llei, els republicans no veuen malament que hi hagi la possibilitat de consultar sobre el pacte fiscal. "És lògic que es plantegi en l'estratègia del govern com una part més d'allò que és la reivin-



Les consultes populars sobre la independència van ser un revulsiu del procés d'alliberament nacional.

dicació del pacte fiscal”, afirmava el diputat republicà Pere Aragonès. Més tard, Aragonès remarcava que l'objectiu d'ERC és que “del Parlament en surti una proposta de concert econòmic i en un futur un referèndum sobre l'autodeterminació”. Hi ha un punt en què els republicans es situen en la línia de la resta de partits: és allò que Aragonès defineix com “un projecte de llei amb una visió molt presidencialista de la Generalitat. Entenem que s'ha de vincular més al Parlament per una qüestió de legitimitat”.

Si ens allunyem del terreny polític per a apropar-nos a l'acadèmic i cerquem l'anàlisi dels experts, hi trobem l'opinió d'Antoni Bayona, lletrat del Parlament, director de l'Institut d'Estudis Parlamentaris i professor titular del departament de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra. “Aquesta iniciativa, que encara és en tràmit al Parlament, intenta ocupar l'espai de les consultes populars no referendàries i regular-les. La principal diferència és que en aquest cas la convocatòria no requerria, com passa en el cas dels referèndums, autorització del govern estatal.” Una de les claus de volta del projecte és si realment permetrà de consultar sobre matèries de competència estatal, o si només s'hi podrà preguntar sobre els assumptes d'àmbit autonòmic. Segons l'opinió de Bayona, des d'un punt de vista jurídic hi ha dues interpretacions possibles. “Una és que, quan es parla de competències, es parla de les concretes i específiques com a títols competencials que l'Estatut dona a la Generalitat, amb la qual cosa no es podria preguntar sobre qüestions que van més enllà de

l'àmbit autonòmic.” Ara bé, el director de l'Institut d'Estudis Parlamentaris remarca que aquesta primera interpretació no és pas la més encertada. “El concepte de competència també es pot interpretar en un sentit més ampli, com una possibilitat, un poder o una funció que pugui tenir la Generalitat per a exercir i actuar com a institució pública”. Com a exemple d'aquesta segona interpretació, Antoni Bayona parla sobre la competència que té –i la funció que li toca– la Generalitat per a proposar iniciatives legislatives davant l'estat amb l'objectiu de modificar lleis estatals que podrien servir per a introduir canvis a la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes (LOFCA), en el cas del finançament.

Respecte el rebuig que ha aixecat en els partits de l'oposició el fet que el projecte de llei estableixi que és el president qui té la última paraula en una futura consulta, Bayona comenta que “és una qüestió més d'oportunitat política. Hi hauria una altra alternativa. Que el procés pogués procedir del Parlament o requerir un cert debat parlamentari. Això serien opcions per a fer la decisió més àmplia, més que en una de govern o d'un determinat partit”. El doctor Bayona remarca que, “des del punt de vista jurídic, poden ser vàlides diverses solucions. Aquí no hi hauria un problema d'exigència estatutària, sinó que hi ha un marge legislatiu obert. Es podrien valorar les diverses possibilitats que hi podria haver”.

En la mateixa línia argumental que Antoni Bayona, es mou Pau Bossacoma, professor doctorand de l'àrea de dret administratiu de la Universitat

Pompeu Fabra i autor del recent article “Competències de la Generalitat de Catalunya sobre regulació i convocatòria de consultes populars”. Bossacoma detalla determinats aspectes que podrien millorar el projecte de llei. “S'haurien d'aprofundir més els factors distintius entre la consulta referendària i la no referendària. Respecte al dret de vot, l'actual projecte inclou els residents ciutadans de Noruega, Liechtenstein, Suïssa i Islàndia. Això representa, *de facto*, uns canvis molt subtils d'allò que mostra el cos electoral en unes eleccions locals. Respecte al procés i les garanties, caldria allunyar-nos del que preveu la Llei Orgànica del Règim Electoral General (LOREG), que es basa en el sistema de juntes i el control judicial posterior. Aquest sistema es pot eludir a partir d'un control independent de naturalesa no administrativa vinculat al Parlament”. Quant a la possible necessitat de més participació del Parlament, Pau Bossacoma creu que “la virtut d'augmentar la participació del Parlament, a més de diferenciar-se del procés electoral ordinari, ens allunya de la crítica plebiscitària. El Parlament és el garant del pluralisme polític i, per tant, seria desitjable d'augmentar el seu paper en aquest projecte de llei”.

Així doncs, tenim davant un projecte de llei de consultes populars ambiciós pel que fa als objectius, però que no preveu que siguin vinculants. Consultes que posaran la mel a la boca dels catalans, i que poden ser un bon entrenament per al futur, però que, actualment, tindran gust de referèndum descafeïnat.

Albert Ribas