

## “LA INICIATIVA POPULAR DE REFERÉNDUM Y CONSULTAS POPULARES EN CATALUÑA”

Por Daniel López Rubio

*Profesor contratado doctor de Derecho Constitucional,  
Universidad de La Laguna*

### 1) UNA PANORÁMICA SOBRE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN CATALUÑA

- Democracia directa en Cataluña: espinoso. País Vasco y Cataluña, pretendido uso secesionista
- Eso ha provocado: cerrojo en uso democracia directa en España, a nivel legal y jurisprudencial.
- Paradoja: cabe hacer referéndum municipal, pero no autonómico.

Pero vayamos por partes.

- El Capítulo II (artículo 29-31) del Título I del Estatuto de Autonomía de Cataluña se titula “De los derechos en el ámbito político y de la Administración”. Ya el artículo 29.1 expresa que los ciudadanos de Cataluña “tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Cataluña, de forma directa o bien a través de representantes, en los supuestos y en los términos que establecen el presente estatuto y las Leyes. El apartado sexto del mismo artículo contempla el **derecho “a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los Ayuntamientos, en materia de las competencias respectivas, en la forma y las condiciones que las leyes establezcan”**.”
- Dos vías de participación política: votar en consultas, promoverlas.
- Derecho estatutario: a jugar dentro de las competencias Cataluña.
- El artículo 122 EAC prevé competencia exclusiva de la Generalitat “*para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la misma Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución*”.
- TC: no incluye referéndum. STC 31/2010: entera disciplina es materia del Estado.
- A priori la conclusión es clara: la Generalitat no posee competencia alguna para regular ningún tipo de referéndum, más allá de mero complemento normativo.
- Tendría competencia para consultas no referendarias y otros procesos participativos.

## 2) DESARROLLO LEGAL DEL ESTATUTO

### 2.1. Ley 4/2010, de consultas populares por vía de referéndum

- Año 2010, pensando que sí tenían competencia en referéndum: ley de consultas por vía de referéndum.
- Poco después el TC lo niega.
- Norma recurrida. Recurso resuelto en 2017 afirmando la inconstitucionalidad: aunque solo se recurrieron las consultas de ámbito autonómico. En lo municipal sigue en vigor.

Esta norma, una norma con buena técnica legislativa, tenía los siguientes rasgos:

i) Cualquier consulta regulada en la Ley debía incardinarse en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma (artículos 1 y 6).

ii) El artículo 2 destaca que las mismas habrán de versar sobre cuestiones políticas de especial trascendencia para la ciudadanía (podrán ser leyes aprobadas y no sancionadas, ni la abrogación de leyes en vigor); tampoco puede afectar a proyecto de ley o proposición de ley que se esté tramitando

iii) En tercer lugar, los artículos 13 y 35 recuerdan la necesidad de contar con la autorización de la convocatoria de las consultas autonómicas y locales, respectivamente, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 149.1.32 de la Constitución.

iv) Finalmente, ha de apuntarse que las consultas tendrán, tanto si son de ámbito autonómico como local, un carácter exclusivamente consultivo (artículos 12 y 34, respectivamente).

- Cabe activación institucional o popular.

### **Empezaremos comentando las consultas cuyo ámbito es la entera comunidad catalana.**

- Las instituciones: a) el gobierno, a propuesta del Presidente; b) el Parlamento, a propuesta de una quinta parte de los diputados o de dos grupos parlamentarios; y c) un 10% de los municipios, que deben representar como mínimo 500.000 habitantes. Superados los trámites oportunos, el Parlamento en sesión plenaria debe decidir si aprueba la propuesta, requiriendo para ello mayoría absoluta.
- Iniciativa popular, los ciudadanos también pueden promover la convocatoria de una consulta de este tipo. Se requiere para ello contar con las firmas de al menos **un 3% de la población**. Pero es muy importante recalcar que aunque se logren todas las firmas, la última palabra la sigue teniendo el Parlamento. La

consulta solo podrá celebrarse si lo autoriza esta institución a través de mayoría absoluta.

- Rasgos iniciativa popular: no cabe en materias tributarias o presupuestarias; 6 meses para recoger firmas (prórroga 2 más por JE); indemnización por gastos recogida si se llega al mínimo; cabe retirada hasta momento previo a la convocatoria

Respecto de las cuestiones de **ámbito municipal**, de nuevo existen dos grandes tipos de iniciativa: institucional y popular:

- Institucional: el alcalde y a un tercio de los concejales. Pero tiene que aprobar el Pleno por mayoría absoluta.
- Iniciativa popular: debe contarse con un determinado número mínimo de firmas (20% de los habitantes en poblaciones de 5000 habitantes o menos; 1000 más el 10% de los que exceden de 5000, en poblaciones de entre 5001 y 100.000 habitantes; o 10.500 más el 10% de los que exceden de 100.000, en poblaciones de más de 100.000 habitantes). Ej. Barcelona: 160.500 personas... Pero tiene que aprobar el Pleno por mayoría absoluta.
- Rasgos iniciativa popular: no cabe en materias relativas a finanzas locales; 3 meses para recoger firmas (prórroga 1 más por Alcalde); no prevé indemnización; cabe retirada hasta convocatoria.

Elemento fundamental de nuestro análisis ha de ser el **relativo a quién puede participar** en los mecanismos descritos por la Ley. Esto requiere un poco más de detenimiento.

**Comencemos por las autonómicas:**

- **VOTO**: Al estar hablando de consultas referendarias, debemos recordar que el derecho en juego es el de participación política del artículo 23.1 de la Constitución, siguiendo la doctrina del TC. En este sentido, es conocido que el artículo 13.2 excluye a los extranjeros de la posibilidad de ejercitar el derecho de sufragio (se entiende que también en el ámbito de las vías directas de participación), con la salvedad de los comicios municipales bajo criterios de reciprocidad. **Por consiguiente, solo podrán participar en la votación de una consulta referendaria autonómica los catalanes.** Y ello es lo que dispone la Ley 4/2010 en su artículo 4: “son llamadas a participar en una consulta popular las personas que tienen derecho a voto en las elecciones al Parlamento de Cataluña (...) de acuerdo con la legislación aplicable”.
- **PROMOCIÓN CONSULTA**: Parece claro que en esta ocasión no entra en juego el derecho de participación stricto sensu, sino meramente el derecho estatutario del artículo 29.6 EAC “de promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat”. Este derecho podría experimentar algún tipo de condicionante en cuanto a su titularidad en base a la legislación estatal,

pero no existe ninguna al respecto. En conclusión, el legislador autonómico ha actuado con libertad, disponiendo (artículo 5) que puedan promover una consulta autonómica los mayores de edad que cumplan alguno de estos elementos: i) ser catalán; ii) ser ciudadano comunitario o de un país que tenga suscrito con España convenio de reciprocidad en materia de sufragio en las elecciones municipales; o iii) ser residente legal en España.

**La cuestión en el ámbito local** es más controvertida.

- **VOTO:** al estar de nuevo hablando de un referéndum, queda en juego el derecho de participación política del 23.1 de la Constitución, debiendo seguirse pues su regulación. El artículo 13.2 de nuestra ley fundamental permite votar en las elecciones municipales a los extranjeros cuyos países tengan suscritos con España convenios de reciprocidad. El tenor literal del artículo se refiere a participar en elecciones municipales, esto es, en la elección de los representantes de los ciudadanos en los Ayuntamientos. Nada dice del referéndum. Pero una interpretación favorable al derecho fundamental y a la promoción de la participación vía artículo 9.2 de la Constitución permitiría extender su aplicación a las votaciones en referéndum municipal. Por supuesto habría de respetarse la exigencia de convenio de reciprocidad con el país de origen. Pues bien, partidaria de esta interpretación parece la Ley 4/2010, que otorga el derecho a votar en estas consultas locales a “las personas que tienen derecho a voto en las elecciones municipales”.
- **PROMOCIÓN CONSULTA:** de nuevo ha de apuntarse que no está en juego el derecho fundamental de participación política sino únicamente el estatutario del 29.6 EAC. Ahora bien, en materia de consultas populares municipales sí existe una regulación básica del Estado que vincula a las autonomías en materia de titularidad del derecho. La encontramos en el artículo 70 Bis de la Ley de Bases del Régimen Local, que dispone que podrán ejercer la iniciativa los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales. Por tanto, el legislador autonómico habrá de respetar esta cortapisa. Y la Ley 4/2010 no lo hace, pues su artículo 5, también aplicable a las consultas de índole local, concede la capacidad de iniciativa, además de a catalanes y ciudadanos extranjeros con derecho de sufragio en elecciones municipales, a cualquier residente legal, tal y como veíamos.

#### 3.1.4. Desarrollo de las consultas

- Cuerpo electoral + procedimiento electoral (referéndum).
- Promotores (también ciudadanos) pueden participar en la campaña junto con partidos.
- Y pueden utilizar espacios gratuitos en los medios de comunicación de titularidad pública (artículo 48). El reparto de estos espacios, al menos en lo que a los partidos políticos se refiere, se regula por lo previsto en la legislación

electoral (se atiende, pues, a los votos obtenidos en elecciones precedentes). Pero, ¿con arreglo a qué se realiza el reparto a las comisiones promotoras de ciudadanos? Será la Disposición Adicional 5ª de la Ley la que ofrezca la respuesta: se considera que el porcentaje de firmas válidas obtenidas es equivalente al porcentaje de votos válidos al que se refiere la legislación electoral.

- Carácter consultivo del mismo, así como las obvias repercusiones que no obstante siempre tiene el pronunciamiento directo del pueblo sobre los gobernantes. Pero, además, la Ley exige que el Gobierno (autonómico o local) valore los resultados de la consulta ante el Pleno (parlamentario o consistorial) dentro de un plazo máximo (tres meses para las consultas autonómicas y seis para las locales). Esta obligación de que el Gobierno en cuestión deba fijar posición sobre el resultado es buen reflejo de esa potencia política que tiene todo referéndum y en la que ya hemos insistido. Interesante sería, sin embargo, que también la comisión promotora de ciudadanos tuviera la opción, caso de estar ante un referéndum de iniciativa popular, de valorar los resultados en sede parlamentaria o consistorial.

### **3.2. La Ley 10/2014, de consultas no referendarias y otras formas de participación ciudadana**

- Año 2014 se intenta un fraude. Aparentando respetar la doctrina del TC (Cataluña no puede regular consultas referendarias) se aprueba una ley de consultas no referendarias.
- Norma regulaba consultas generales y consultas sectoriales
- Generales: llamaba a votar a todo el cuerpo electoral, más los mayores de 16 y algunos extranjeros. Y usan un procedimiento análogo al electoral.
- TC: eso es un referéndum: anuladas las consultas generales
- Puede mantener las sectoriales: un colectivo.

#### **3.2.1 Rasgos de las consultas**

Autonómicas, tienen iniciativa institucional y popular:

- **Institucional:** a) al Presidente o al Gobierno; b) al Parlamento, a través de propuesta de 2/5 partes de los diputados o tres grupos parlamentarios que debe ser respaldada por acuerdo del Pleno por mayoría simple; y c) a una 10% de los municipios, cuya población sumada debe ser como mínimo de 500.000 habitantes.
- **Iniciativa popular:** Será necesario recabar **75.000 firmas para consultas de ámbito autonómico**. 90 días para firmas.

Municipales, tienen iniciativa institucional y popular:

- Institucional: al Pleno del Ayuntamiento, a través de propuesta de 2/5 partes de los concejales que ha de ser aprobada por acuerdo del Pleno por mayoría simple, y a los Alcaldes, ya sea a iniciativa propia o de 2/5 partes de los concejales.
- Iniciativa popular: Para las municipales, la Ley se remite a lo dispuesto por la regulación de cada entidad local, pero prevé un número máximo exigible (que además opera de modo supletorio): a) En los municipios de hasta 1.000 habitantes, un 15% de las personas llamadas a participar; b) En los municipios entre 1.001 y 20.000 habitantes, un 10% de las personas llamadas a participar, con un mínimo de 150 firmas; c) En los municipios entre 20.001 y 100.000 habitantes, un 5% de las personas llamadas a participar, con un mínimo de 2.000 firmas; y d) En los municipios de más de 100.000 habitantes, un 2% de las personas llamadas a participar, con un mínimo de 5.000 firmas. 60 días para firmas.
- No caben consultas que afecten, limiten o restrinjan los DDFF, ni materias tributarias ni presupuestarias.

#### NÓTESE EL PROBLEMA PARA LA INICIATIVA POPULAR:

- Las cifras que se dan, tanto a nivel autonómico como popular, están pensando en consultas generales, no en sectoriales. El legislador olvida éstas.

#### Y NÓTESE LA GRAN NOVEDAD:

**En el caso de que se recabe el número legalmente exigido de firmas, el órgano competente (Generalitat/Ayuntamiento) está obligado a convocar la consulta.**

#### ¿QUÉ PUEDE PARTICIPAR?

##### Consultas autonómicas y municipales:

- **VOTO:** no es un referéndum, luego libertad para desarrollar el derecho estatutario. Así, se **permite el voto** a cualquier catalán mayor de 16 años, a los ciudadanos comunitarios mayores de 16 años inscritos en el Registro de población de Cataluña que hayan residido al menos un año en la Comunidad inmediatamente antes de la consulta, y al resto de ciudadanos extranjeros mayores de 16 años inscritos en el mismo Registro pero debiendo haber residido tres años en la Comunidad. Ahora bien, ya se ha dicho que solo permanece en vigor la opción de consultas meramente sectoriales, por lo que, aunque estos criterios de legitimación siguen en pie, han de aplicarse dentro del colectivo de personas singularmente llamadas a votar en función de la materia de la consulta.
- **PROMOCIÓN CONSULTA:** la Ley la otorga a las mismas personas que puedan participar en la votación.

Finalmente, hemos de comentar algunos elementos relativos a la regulación del desarrollo de estas consultas sectoriales.

- En primer lugar, se prevé que puedan participar en la campaña no solamente los partidos políticos y los promotores de la consulta, sino también “las organizaciones admitidas en el proceso”. En efecto, toda organización con personalidad jurídica propia y cuyo objeto guarde relación con el de la consulta, puede solicitar formar parte del proceso de la misma (artículo 13.4). Caso de ser admitidas por la Comisión de Control, estas organizaciones disponen de una serie de derechos, entre los que se encuentran la posibilidad de utilizar espacios públicos gratuitos para hacer campaña y debate público.
- En segundo lugar, la Ley admite que puedan formularse consultas sobre propuestas alternativas o sucesivas, pero siempre respetando la necesidad de claridad y neutralidad en su planteamiento (artículo 11).
- En un tercer momento, y a pesar de que las consultas reguladas tienen, en un sentido jurídico, un carácter meramente consultivo, el artículo 7 exige que el poder público convocante se pronuncie sobre los resultados. Por desgracia, y al igual que ocurría con la Ley de consultas por vía de referéndum, no se ha contemplado la opción de que los ciudadanos promotores de una consulta puedan acudir a la sede de la institución representativa pertinente a mostrar su opinión sobre el resultado de un proceso que ellos, con todo su esfuerzo, han puesto en marcha.

## **PROBLEMAS PRÁCTICOS DETECTADOS**

-De 43 consultas registradas, 42 de iniciativa institucional.

-De 43 consultas registradas, 43 son municipales.

-Se está usando la Ley del 2014 para celebrar consultas referendarias.

-Si se llama a todos los empadronados en el municipio, eso es una consulta general: inconstitucional por ser un referéndum.

-Solo cabría llamar a un concreto colectivo: solo unas pocas lo hacen.

-Si quieren llamar a todos los vecinos deben recurrir a la Ley de Bases Régimen Local + Ley catalana de 2010: aunque solo llamando a vecinos mayores de edad y extranjeros de países con tratado de reciprocidad.

### **3.2.2 Otros procesos participativos previstos en la Ley**

La Ley contempla, finalmente, otras consultas populares, que constituyen nuevas vías de participación para el ciudadano. Al igual que las consultas sectoriales analizadas, estaríamos en presencia de mecanismos de democracia participativa. Los sujetos que

pueden participar en ellos son todas aquellas personas mayores de 16 años. Estos procesos pueden implicar un llamamiento a la población en general, o bien venir referidos a colectivos concretos en base a una temática asimismo concreta.

Al igual que en las consultas estudiadas, la iniciativa puede ser institucional (Generalitat, entidades locales, y cualquier organismo público) o popular (20.000 firmas para el ámbito autonómico, y un número variable en el ámbito municipal: a) En los municipios de hasta 1.000 habitantes, un 5% de las personas llamadas a participar; b) En los municipios entre 1.001 y 20.000 habitantes, un 3% de las personas llamadas a participar, con un mínimo de 50 firmas; c) En los municipios entre 20.001 y 100.000 habitantes, un 2% de las personas llamadas a participar, con un mínimo de 600 firmas; y d) En los municipios de más de 100.000 habitantes, un 1% de las personas llamadas a participar, con un mínimo de 2.000 firmas). Esta regulación del número de firmas necesario corresponde a los procesos participativos generales de ámbito autonómico o local. Ahora bien, cuando el carácter de los mismos sea meramente sectorial, el baremo lógicamente ha de ser otro. El artículo 45.1 se limita a decir que los poderes públicos podrán reconocer la iniciativa ciudadana, remitiendo a la regulación que ellos hagan la cuestión de qué porcentaje de los componentes del ámbito subjetivo afectado ha de firmar la propuesta para que el proceso deba celebrarse. Sí deja claro el legislador el hecho de que recabadas las firmas precisas la convocatoria del proceso es obligatoria.

Los tipos de procesos de los que hablamos son: encuestas, audiencias públicas y foros de participación. Como parece deducirse de su naturaleza, los resultados de estos procesos no vinculan en absoluto, pero siempre ha de elaborarse una memoria final sobre los resultados alcanzados y los compromisos públicos asumidos, a la que debe darse publicidad (artículos 50 y 51). Además, se exige que la administración convocante deba rendir cuentas sobre el grado de cumplimiento de los compromisos que llegue a aceptar. Podríamos decir, pues, que con un grado aceptable de implicación ciudadana este tipo de mecanismos pueden llegar a ser realmente útiles.