

Participa en la consulta

**¿Es legal convocar una
consulta popular?**

¿Es legal convocar una consulta popular?

El pasado mes de enero Lokarri, Red ciudadana por el acuerdo y la consulta, presentó una iniciativa denominada “Participa en la consulta”. El objetivo central de esta iniciativa es crear un espacio de participación, debate y reflexión sobre la propuesta de convocar una consulta popular que tenga como objetivo desbloquear el proceso hacia la normalización política. El protagonismo que adquirirá la voluntad de la ciudadanía con la convocatoria de la consulta exige que se vayan despejando las dudas que suscita esta propuesta y que se facilite la formación de una opinión que tenga su reflejo en el voto que se deposite el día de su celebración.

La iniciativa se asienta en la edición de unas publicaciones sobre distintas cuestiones relacionadas con la convocatoria de una consulta popular. La primera de ellas fue editada el pasado mes de marzo, bajo el título “¿Es conveniente celebrar una consulta popular?”, que recogía las conclusiones y resultados obtenidos con las respuestas al cuestionario “Participa en la consulta”, la opinión de dos grandes conocedores de nuestra realidad política y las conclusiones que Lokarri extrae sobre esta cuestión.

La siguiente publicación trata la cuestión de la legalidad de la convocatoria de una consulta popular como la presentada por el Gobierno Vasco. El objetivo de esta publicación no es valorar desde un punto de vista jurídico si la Ley de convocatoria de la consulta se ajusta a los procedimientos que señala el actual ordenamiento, ya que este debate se escapa a las capacidades de análisis y conocimientos del ciudadano medio. La finalidad de la publicación es explicar de una manera didáctica diversos aspectos que pueden clarificar esta cuestión.

La publicación comienza con una definición de referéndum vinculante, no vinculante y consulta. A partir de ahí, explica de manera breve cuál es el marco de regulación de los referéndums y consultas en el actual ordenamiento jurídico, haciendo especial referencia al artículo 9.2 del Estatuto de Gernika, que establece la obligación de las instituciones de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política.

La publicación también se detiene en la regulación de las consultas en nuestro entorno más cercano. Tanto los recientes Estatutos de Andalucía como de Catalunya incorporan referencias a las consultas populares. A modo de ejemplo, el primero de ellos establece que la Junta de Andalucía o los Ayuntamientos tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares, mientras que en el caso catalán el nuevo Estatut indica que los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los Ayuntamientos.

Los ejemplos internacionales también tienen su espacio en esta publicación. Es el caso de las consultas no vinculantes en Austria, que pueden ser impulsadas por cualquier ciudadano si obtiene las firmas necesarias; en Suiza, donde la ciudadanía sí tiene la facultad de impulsar la convocatoria de referéndums vinculantes; o en Estados Unidos, donde es frecuente que los estados de la federación convoquen consultas populares.

Además de estas cuestiones, la publicación ofrece la aportación de un experto en esta materia, quien plantea su opinión sobre las posibilidades que ofrece el ordenamiento jurídico para convocar una consulta popular. Finalmente, Lokarri presenta sus conclusiones y una propuesta para que el Parlamento Vasco apruebe una Ley de convocatoria de consultas populares.

La tercera publicación de esta serie también será editada este mes de junio. Lokarri considera fundamental que el proceso de convocatoria y celebración de la consulta esté acompañado de iniciativas que fomenten la participación y el debate ciudadano sobre los contenidos de las preguntas de la consulta. Tan importante como acudir a depositar un voto el día que se celebre la consulta es dinamizar y facilitar la reflexión del conjunto de la ciudadanía para que todos seamos

conscientes de la responsabilidad y el reto que supone tener la capacidad de expresar la voluntad ciudadana sobre cuestiones tan importantes como la paz y la normalización de la convivencia. Por ello, Lokarri está elaborando una propuesta para que, de manera previa a la celebración de la consulta, se desarrolle un plan para la participación ciudadana.

Definición de referéndum vinculante, no vinculante y consulta

En marzo de 2007, Lokarri publicó un documento sobre la consulta en el que se explicaba que la palabra consulta estaba en nuestro entorno político muy ligada a la idea de referéndum. Según el Diccionario de la Lengua Española, la definición de referéndum es: (Del lat. referendum, gerundivo de referre). 1. m. *Procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone*. Esta definición de referéndum está referida a los considerados vinculantes, es decir, aquéllos en los que la decisión popular manifestada en el referéndum es de obligado cumplimiento y en el que, además, esta decisión de la soberanía popular se refiere a la confirmación o ratificación de un acto legislativo o administrativo.

En cambio, cuando hablamos de referéndums no vinculantes nos referimos a aquellos en los que la voluntad popular emanada del mismo sólo aporta una orientación para la actuación de las instituciones que promueven el referéndum, sin que exista la obligación de acatar la opinión de la ciudadanía.

Por su parte, el término consulta es más amplio. Según el mismo diccionario, consulta, del verbo consultar, es *Examinar, tratar un asunto con una o varias personas, o pedir parecer, dictamen o consejo*.

En vista de estas definiciones, ¿dónde está la diferencia entre referéndum y consulta? Generalmente está aceptado que la denominación de referéndum se emplea en aquellos casos en los que la voluntad del pueblo se manifiesta sobre un acto de carácter normativo o que deberá tener un reflejo normativo. Dicho con palabras más sencillas, el contenido del referéndum deberá ser una ley o bien su resultado deberá guiar al gobierno o Parlamento en la elaboración de una ley. En cambio, la consulta está destinada a abrir un proceso deliberativo amplio en el que se pide la opinión de la ciudadanía sobre una cuestión concreta. Si el objeto de la consulta tiene una plasmación jurídica, estaríamos hablando de un referéndum y no de una consulta.

Los referéndums y consultas en España

La Constitución Española sólo contempla dos tipos de referéndums:

1- Referéndum de ratificación, es decir, en el que se confirma una ley o reforma de una ley aprobada en el parlamento. Este referéndum se emplea para la reforma de la Constitución (artículos 167 y 168), la aprobación de los estatutos de autonomía elaborados según el artículo 151.2 ([País Vasco](#), [Cataluña](#), [Galicia](#) y [Andalucía](#)), la reforma de dichos Estatutos de acuerdo con el artículo 152.2 y la eventual incorporación de Navarra al País Vasco (Disposición Transitoria 4ª). Es vinculante en el sentido de que la voluntad expresada en el referéndum es de obligatorio cumplimiento. Si se aprueba, entra en vigor la reforma y si se rechaza, el Parlamento correspondiente está obligado a iniciar de nuevo el procedimiento de reforma.

Entre 1979 y 1980 se celebraron los referéndums para aprobar los estatutos de autonomía de Euskadi, Catalunya, Galicia y Andalucía, mientras que los más recientes fueron los de aprobación de las reformas de los estatutos de Catalunya (2006) y Andalucía (2007).

2- Referéndum no vinculante, que curiosamente se denomina consultivo, recogido en el artículo 92, que establece que las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a

referéndum consultivo de todos los ciudadanos. En este caso, el referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

Hasta el momento únicamente se han celebrado dos referéndums de este tipo. En 1986, en el referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN, se preguntó si era conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno. Por otra parte, y más recientemente, en 2005 se sometió a aprobación el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Como se puede observar, en ambos referéndums la voluntad popular debía expresarse sobre hechos normativos.

La Constitución Española también establece, en su artículo 149.1.32, que el Estado tiene competencia exclusiva en la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. Leyendo con detenimiento este artículo se puede deducir que si la consulta popular se celebra con la convocatoria de un referéndum, sólo el Estado tiene competencia para ello, por lo que se pueden celebrar consultas populares que no utilicen el mecanismo del referéndum. Esta idea es la que ha servido de base para que tanto el nuevo estatuto de Andalucía como el de Catalunya recojan en su articulado la posibilidad de convocar consultas populares.

Así, el Estatuto andaluz establece que los andaluces y andaluzas tienen el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, incluyendo el derecho a promover la convocatoria de consultas populares por la Junta de Andalucía o por los Ayuntamientos. También dicta que corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma 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 la excepción del referéndum.

En el caso del Estatut de Catalunya, éste reconoce que la ciudadanía catalana tiene derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los Ayuntamientos. También afirma que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia 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 la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

En ambos casos estamos hablando de Estatutos de autonomía de reciente aprobación (2006 en el caso de Catalunya y 2007 en el de Andalucía) que prevén la celebración de consultas siguiendo la una línea de profundización de la democracia y fomento de la participación ciudadana en los asuntos públicos. En cambio, el Estatuto de Gernika, del año 1979, no recoge esta posibilidad aunque sí establece, en su artículo 9, que los poderes públicos vascos facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco. Por su parte, el Amejoramiento del Fuero de Navarra no hace ninguna referencia ni al referéndum, ni a consultas ni a posibilidades de participación ciudadana.

Los referéndums y consultas en el mundo

Son muchos los ejemplos que se pueden mencionar sobre la regulación de consultas y referéndums en el mundo entero, especialmente en Europa y América Latina. Por centrar la cuestión, en esta publicación se comentan tres ejemplos interesantes: Estados Unidos, Austria y Suiza.

Estados Unidos

Nunca se ha celebrado un referéndum o consulta a nivel de todos los Estados Unidos, pero es un país con una gran tradición en esta materia ya que casi todos los estados de la unión utilizan herramientas de democracia directa, ya sea para modificar las constituciones de cada estado y proponer o derogar leyes.

Por ejemplo, en noviembre de 2007, seis estados sometieron a consulta 34 propuestas distintas. Los habitantes de Maine fueron consultados sobre 5 temas, los de Nueva Jersey sobre 4, destacando que en Texas se sometieron a referéndum 16 preguntas. Los temas son de lo más diverso: aportación de fondos para construir escuelas o investigar con células madre, incrementar los impuestos sobre el tabaco o exenciones de impuestos para vehículos de negocios.

Austria

En Austria, hay tres formatos de referéndums y consultas: 1) la petición de referéndum, por la que cualquier ciudadano, presentando 8.023 firmas puede instar a la convocatoria de una consulta, y en el caso de que más de 100.000 votantes la aprueben, el Parlamento tiene que tratar el tema, pero sin estar obligado a llevar a cabo un proyecto de ley, que suele ser aparcado en alguna comisión parlamentaria, 2) el referéndum popular, que no tiene carácter vinculante, y 3) el referéndum vinculante, cuyo resultado obliga al Gobierno a cumplir la voluntad expresada por la ciudadanía. También los länder o estados federados austriacos tienen la posibilidad de convocar referéndums y consultas populares.

Suiza

En Suiza pueden convocarse referéndums a nivel federal, cantonal y municipal. Su regulación y celebración está prevista en su constitución, que prevé dos tipos de referéndums. Por una parte están los de carácter obligatorio, empleados para modificar la Constitución o unirse a un organismo internacional. Por otra parte, 50.000 electores pueden solicitar un referéndum para decidir sobre las leyes aprobadas en el Parlamento. Finalmente, 100.000 ciudadanos pueden solicitar la convocatoria de un referéndum para proponer una reforma constitucional. Los temas que se han sometido a referéndum han sido de lo más variados: endurecimiento de las condiciones para el acceso a la nacionalidad suiza, ingeniería genética, derechos de los animales, etc. En 2008 se han celebrado dos, concretamente, uno fruto de la iniciativa popular respecto al ruido producido por los jets en las zonas turísticas y otro para ratificar una ley sobre la mejora de las condiciones fiscales en relación con las empresas y las actividades de inversión.

¿Qué puede ocurrir a partir del 27 de junio?

El 27 de junio el Parlamento Vasco votará el proyecto de Ley para la convocatoria de la consulta popular. En caso de que sea aprobado, se abre la posibilidad de que se presente un recurso ante el Tribunal Constitucional:

1- El Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados o 50 senadores tienen tres meses desde la publicación de la Ley para presentar un recurso de inconstitucionalidad.

2- La admisión del recurso no suspende la aplicación o vigencia de la Ley a no ser que haya sido presentada por el Presidente del Gobierno. En ese caso, la Ley se suspende y el Tribunal Constitucional deberá ratificar la suspensión o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

3- El Gobierno podrá también presentar un conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional si considera que la Ley invade una competencia exclusiva del Estado. En este

caso, tiene dos meses para presentar el recurso.

4- Con el fin de evitar el recurso tanto el Gobierno como la Comunidad Autónoma del País Vasco pueden solicitar la convocatoria de una Comisión Bilateral de Cooperación donde resolver la discrepancia.

5- No hay un plazo límite para que el Tribunal Constitucional admita a trámite el recurso por lo que la decisión final puede demorarse en el tiempo.

Democracia participativa y consultas populares

Jose Angel Esnaola. Abogado.

A los lectores de estas líneas quisiera decirles desde su comienzo que las mismas parten de una iniciativa de Lokarri, de gran interés a mi juicio, que pretende reflexionar con mesura sobre si es legal o no celebrar en Euskadi una consulta popular sin seguir para ello el procedimiento establecido para la convocatoria de un referéndum.

Intentaré abordar la pregunta desde dos premisas. Una es la dimensión jurídica de la cuestión planteada. Esta premisa me obliga a utilizar argumentos legales para contestarla, pero intentaré simplificarlos al máximo para que cualquier persona que no sea experta en Derecho pueda compartirlos. Por cierto, aviso que utilizar un argumento legal no significa avalar o cuestionar la legitimidad de la norma invocada. Sigo pensando que el Derecho está al servicio de las personas y no al revés. Pero no conozco ninguna sociedad civilizada que pueda prescindir de las reglas legales para resolver sus conflictos fundamentales. Tampoco Euskadi. La segunda premisa es que en este texto sólo doy mi opinión como Abogado. Ni soy un experto en Derecho constitucional ni pretendo representar a nadie más que a mí mismo con este texto.

Dicho esto, vaya por delante que tras estudiar todo lo que he podido el tema, entiendo que en nuestro ordenamiento, tanto constitucional como autonómico, es compatible con la legalidad la realización de consultas populares distintas de lo que se entiende por un referéndum. Lógicamente el alcance de tales consultas será también otro distinto del propio de un referéndum. Por eso unas se llaman de una manera y los otros de otra. Esto no es una perogrullada. En Derecho el valor de las palabras es fundamental. Si no usamos las mismas palabras cuando hablamos de consulta y de referéndum es porque cada una de ellas representa distintas instituciones jurídicas.

Me explico. El artículo 23 de la Constitución española dice textualmente:

“1.- Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, **directamente** o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”.

2.- Asimismo tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes.”

Este artículo 23 debe interpretarse como la base de la democracia. Lo que el mismo regula es el derecho fundamental a la “participación política” que se concreta esencialmente en el derecho de voto que tienen los ciudadanos para elegir sus representantes políticos o el derecho que tienen ellos mismos a ser elegidos para tal función (sufragio pasivo). Insisto para que se me entienda, de lo que habla el precepto es ni más ni menos que de la participación política directamente reconocida al pueblo como titular de la soberanía y que se expresa, por ejemplo, eligiendo Diputados, o también mediante la iniciativa legislativa popular o mediante un referéndum vinculante. Estamos en este caso ante la democracia directa. Es decir, cuando el pueblo decide sin representantes. Una fórmula que nuestro ordenamiento jurídico, basado excesivamente en la democracia representativa, mira con desconfianza. Así lo dice, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm 119/1995 de 17 de Julio.

Esta desconfianza explica el por qué la Constitución española atribuye competencias exclusivas al Estado en materia de “Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum” (artículo 149.1.32 CE). Más aún, la propia Constitución regula, tasándolos, los diversos casos de referéndum distinguiendo entre los vinculantes, como los previstos para la

reforma de la Constitución (artículos 167.3 y 168.3) y para la aprobación (artículos 151.1 y 152.2) y reforma de los Estatutos de Autonomía, o los consultivos, sobre “decisiones políticas de especial trascendencia”; como el recientemente convocado para la ratificación de la llamada Constitución europea (artículo 92 CE).

De ello se deriva que la propia posibilidad de hacer un llamamiento al pueblo para que se pronuncie vía referéndum, como titular del poder político, depende de la autorización estatal. Pero una consulta popular no es un referéndum. Y es que existen otras fórmulas de democracia en nuestro sistema legal. Me refiero a las llamadas fórmulas de democracia participativa. En ellas el pueblo no resuelve por sí mismo, como titular del poder político, la controversia que se le plantea, pero sí puede ser convocado para que su voz pueda ser oída en las decisiones que le afectan. Sólo así puede hablarse de un Estado de Derecho “social y democrático” como dice el artículo 1 de la Constitución. Cualquier lector interesado en el tema sabrá que el nuevo Estatuto de Autonomía de Catalunya ha atribuido precisamente a la Generalitat (artículo 122 de la L.O. 6/2006 de Julio publicada en el BOE de 20 de Julio de 2006) la posibilidad de realizar este tipo de consultas populares. Dicho precepto señala que:

“Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia 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”

Pues bien, esta posibilidad de realizar consultas populares como las que señala dicho precepto (encuestas, foros de participación y especialmente audiencias públicas) ya se encuentra recogida en el ordenamiento jurídico autonómico vasco sin necesidad de esperar a un nuevo Estatuto de Autonomía o a un desarrollo legal de la Disposición Adicional Primera de la Constitución española relativa a los derechos históricos. Obviamente ambas fórmulas son muy interesantes para completar la normalización política de Euskadi. Pero sin necesidad de esperar a ello, la Administración ya dispone de un instrumento legal para consultar a la ciudadanía su opinión aunque, por lo explicado, de forma no jurídicamente vinculante porque para eso sería preciso convocar un referéndum previa autorización del Estado. Dicho instrumento legal viene representado por una Ley del Parlamento Vasco 8/2003 de 22 de Diciembre (publicada en el BOPV de 30 de Diciembre de 2003¹) que, como dice su título, regula, en el ordenamiento jurídico vasco, el procedimiento de elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

Esta norma, cuya constitucionalidad no ha sido puesta en duda por nadie que a mí me conste, afecta al trámite de elaboración, no sólo de reglamentos gubernativos sino también de las futuras leyes que pudieran promover las instituciones comunes del País Vasco, incluidas, por tanto, las relativas a la reforma de nuestras normas básicas de convivencia y relación con el Estado.

Si alguien tiene interés, puede leer en la Exposición de Motivos de esta Ley vasca reflexiones como éstas: “Por otra parte, la elaboración de las disposiciones de carácter general, y no sólo las que revisten forma de ley, implica un cierto margen de decisión política, o, por ser más precisos, de libertad de configuración normativa. Su amplitud depende del espacio ofrezcan las normas superiores en función de la necesidad de ponderación de los intereses en juego. La apertura es lógicamente mayor en el caso de las leyes. Así lo exige el pluralismo político, y así se hace posible el proceso de discusión pública que se desarrolla en el Parlamento.

¹ En el ordenamiento jurídico navarro existe una previsión muy similar a la vasca en la Ley Foral 14/2004, de 3 de Diciembre. También es de interés igualmente lo establecido en la Ley 27/2002, de 28 de octubre.

Pero para que las distintas posiciones que allí están representadas afronten el debate y culminen su discusión con el acierto que demanda la sociedad es precisa una labor previa que acote y oriente en lo posible el fundamento de la opción legislativa que anime cada iniciativa, que en la inmensa mayoría de los casos proviene del Gobierno y, también, que evalúe el coste de su puesta en vigor.”

Por eso el artículo 8 esta Ley vasca 8/2003, de 22 de Diciembre que comento, regula un caso de consulta popular, absolutamente legal. Dicho precepto, bajo el título de “Audiencia e información pública”, dice lo siguiente:

“1. Las disposiciones de carácter general que afecten a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos y ciudadanas serán objeto del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de las disposiciones lo aconseje, se someterán a información pública.
2.- Sólo podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando lo exija el interés público, que habrá de acreditarse en cada caso.
3.- **La audiencia se realizará directamente** o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a los ciudadanos afectados y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. **La opción por una u otra modalidad de cumplimiento de trámite será motivada...”**

El Estado dispone también de una norma semejante (Ley 50/1997, de 27 de Noviembre en el BOE de 28 de Noviembre de 1997) y por eso ha sido posible reconocer esta competencia a algunas Comunidades Autónomas como arriba he señalado en relación con el nuevo Estatuto catalán. Y es que, como también decía antes, una institución es el referéndum derivado del artículo 23 de la Constitución y otra las consultas populares propias de una democracia participativa y que tienen su encaje constitucional en el artículo 105 de la citada Constitución española. Otra vez me remito a la Sentencia del Tribunal Constitucional número 119/1995 de 17 de Julio (RTC 1995/119).

Es decir, que si el propio Estado admite consultar a los ciudadanos y ciudadanas afectados directamente por las normas que elabora, con más motivo habrá que concluir que el Gobierno Vasco está, no solo habilitado, sino también obligado a consultar a la ciudadanía sobre si la misma demanda o no tal o cuál reforma del actual marco jurídico de convivencia, incluido el reconocimiento del llamado derecho a decidir, antes de llevar a cabo la misma. El que no se haya actuado así en anteriores ocasiones sólo es un defecto legal y político. Lógicamente, si el pueblo demanda esa nueva norma de convivencia, la Administración estará plenamente legitimada para plantearla. Pero para no hacerse trampas al solitario, será fundamental que ese mismo Gobierno comprenda que no debería iniciar el proceso de reforma si no existe una amplia demanda social que así lo requiera.

Espero haber explicado la postura que expuse al comienzo de este artículo. Ya no me pronuncio sobre las posibles vías legales para articular el derecho a decidir de la sociedad vasca si esta sí lo ha demandado una vez consultada previamente al respecto. Pero apunto a las posibilidades que al respecto abrió el importante, aunque hasta el momento poco conocido, Auto del Tribunal Constitucional de 31 de Enero de 2005 dictado en el Recurso de Amparo 546/2005. Ahora bien, como se decía en alguno de los cómics que leía de joven, “eso ya es otra historia” que desborda el marco de este artículo.

Tres conclusiones

1. La consulta es perfectamente legal

En opinión de Lokarri la Ley de consulta presentada por el Gobierno Vasco entra dentro del ordenamiento jurídico. Esta afirmación se basa en dos consideraciones:

1- la consulta planteada no es un referéndum y por tanto no está sujeta a los requisitos que plantea el artículo 149 de la Constitución, que establece que el Estado tendrá la competencia exclusiva para la convocatoria de las consultas populares por vía de referéndum. En la consulta prevista para el 25 de octubre, en caso de que obtenga el respaldo del Parlamento, no se somete a la consideración de la ciudadanía un acto normativo o una ley.

El contenido de las preguntas es el siguiente:

a) *¿Está Usted de acuerdo en apoyar un proceso de final dialogado de la violencia, si previamente ETA manifiesta de forma inequívoca su voluntad de poner fin a la misma de una vez y para siempre?*

b) *¿Está Usted de acuerdo en que los partidos vascos, sin exclusiones, inicien un proceso de negociación para alcanzar un Acuerdo Democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco, y que dicho Acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice el año 2010?*

Ambas preguntas tratan de clarificar los principios para desarrollar un proceso de paz y normalización política. La ciudadanía es consultada para recabar su opinión sobre estas cuestiones. El resultado que se obtenga en la consulta no tendrá reflejo directo en una Ley y, por tanto, no es un referéndum. Únicamente se pretende que la opinión expresada por la ciudadanía sea un mandato de carácter político destinado a apoyar el fin de la violencia, el diálogo y el acuerdo como vía para abrir un proceso de paz y un proceso de normalización política.

La consulta popular propuesta encaja perfectamente en el modelo que plantean los nuevos Estatutos de Autonomía de Catalunya y Andalucía. Todo proceso de participación ciudadana que no sea estrictamente un referéndum es susceptible de ser competencia de las Comunidades Autónomas.

2- El artículo 9.2 del Estatuto de Gernika establece la obligación de los poderes públicos vascos de facilitar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. La posibilidad de celebrar consultas populares no está expresamente recogida pero se infiere del mandato recogido en dicho artículo. Hay que tener en cuenta que el Estatuto de Gernika se redactó en el año 1979, en plena recuperación de la democracia, momento en el que la principal prioridad era recuperar y fortalecer un sistema democrático básico, en el que había poco lugar u oportunidad para promover propuestas innovadoras que permitiesen delimitar un marco que favoreciese la democracia participativa. Hoy, en cambio, no es posible entender la democracia sin permitir la apertura a una participación ciudadana que no esté exclusivamente restringida a los modelos tradicionales de participación en procesos electorales.

Así, esta obligación de facilitar la participación ciudadana en los asuntos públicos puede interpretarse englobando todos los mecanismos de participación que no estén expresamente excluidos por el ordenamiento jurídico vigente. Los referidos estatutos de autonomía de Andalucía y Catalunya lo expresan con claridad esta interpretación: “corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma 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 la excepción del referéndum”.

Por tanto, la convocatoria de consultas populares entra dentro de las disposiciones del Estatuto de Gernika, como desarrollo de la facultad que tienen los ciudadanos de participar en los asuntos públicos. El único límite es que la consulta popular no sea un referéndum y el contenido de la consulta planteada por el Gobierno Vasco no puede considerarse así, ya que no tiene un reflejo normativo.

2. Una cuestión de voluntad política

Ninguna ley o norma es inconstitucional per se. Como se ha explicado anteriormente, el Tribunal Constitucional no puede examinar de oficio la constitucionalidad de una ley, es necesario que haya un recurso previo presentado por alguna de las instancias competentes. Por tanto, dependerá de la voluntad política si esta ley, en caso de ser aprobada por el Parlamento, representante de la soberanía de la ciudadanía vasca, pueda aplicarse de tal manera que se celebre la consulta el 25 de octubre.

Emplear el recurso ante el Tribunal Constitucional para impedir la celebración de la consulta supone ocultar el verdadero debate bajo el manto de una legalidad entendida en sentido restrictivo. En el fondo de la cuestión subyace una controversia sobre la capacidad de toda una sociedad para expresar su opinión democrática sobre un problema tan acuciante como es la paz y la normalización. En caso de que se presente un recurso a la Ley, y de que el Tribunal Constitucional falle aceptando los argumentos el recurso, se estará transmitiendo el mensaje de que el actual sistema democrático restringe la participación ciudadana a los procesos electorales o a mecanismos de perfil bajo que no permiten la definición directa de la voluntad popular.

Es más, recientemente se han conocido casos en los que se demuestra la permeabilidad del Tribunal Constitucional a las influencias políticas. El más notorio de ellos ha sido el recurso presentado contra el Estatut de Catalunya, que ha permitido comprobar cómo las luchas políticas se han trasladado a un tribunal que, según el mandato recogido en la propia Constitución Española, tiene el deber de dirimir de manera imparcial las controversias que puedan surgir entre los distintos órganos del Estado y velar por el cumplimiento de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

En esta publicación se ha tratado de explicar y demostrar que hay argumentos para sostener que la convocatoria de una consulta popular en los términos planteados por la Ley presentada por el Gobierno Vasco cabe en el actual ordenamiento jurídico. Seguramente, también habrá argumentos para defender lo contrario, pero lo importante es definir si existe la suficiente voluntad política para abrir la democracia a una implicación más directa de la ciudadanía.

3. Es necesaria una Ley de consultas populares

La proposición de Ley presentada por el Gobierno Vasco tiene un aspecto criticable. Su contenido se circunscribe a la convocatoria de una única consulta, con un contenido determinado y que se celebrará en una fecha fija, el 25 de octubre. En cambio, no abre la posibilidad de que se puedan celebrar otras consultas en el futuro. Si hay una voluntad de permitir la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos a través del mecanismo de la consulta popular será necesario redactar, proponer y aprobar una Ley de consultas populares que permita ejercer este derecho en otras ocasiones y con temáticas distintas.

En este sentido Lokarri quiere proponer que esta Ley de consultas populares recoja los siguientes aspectos:

- 1- Que la competencia para convocar consultas populares no quede exclusivamente en manos del Gobierno o el Parlamento Vasco, sino que abra también la posibilidad de que los propios ciudadanos puedan proponer y promover de manera directa la celebración de una consulta

popular. Al igual que sucede en Suiza y Austria, la ciudadanía debe tener la oportunidad de convocar una consulta popular mediante la presentación de un número determinado de firmas.

2- Que se permita que los ayuntamientos puedan convocar de manera directa consultas populares sobre cuestiones de especial interés en cada localidad, y que, en línea de lo comentado anteriormente, también se permita que la ciudadanía de un municipio pueda promover la convocatoria de una consulta de manera directa.

3- Que en el caso de que la convocatoria parta de una institución pública (Gobierno, Parlamento o Ayuntamiento) se establezca un procedimiento de información y fomento de la participación ciudadana en la consulta que tenga como objetivo contribuir a que la sociedad pueda formar una opinión contrastada sobre el contenido de la pregunta sometida a consulta.

4- Que se cree un Instituto Público de Democracia Participativa cuyo objetivo sea promover la participación ciudadana en los asuntos públicos. Su misión principal sería evaluar y sistematizar todas las experiencias de consulta popular y democracia participativa y tendría capacidad de proponer mejoras y cambios en los mecanismos para su celebración y convocatoria.

PARTICIPA EN LA CONSULTA

La iniciativa de Lokarri «Participa en la consulta» no se detiene aquí. Esta publicación será remitida a todos los partidos políticos, a las instituciones y a movimientos y organismos sociales, para que conozcan la opinión de una parte de nuestra sociedad. Además, Lokarri editará otra publicación sobre la importancia de la participación ciudadana en la consulta popular.

Todas las personas que quieran recibir esta publicación y las siguientes pueden ponerse en contacto con Lokarri en el 902 42 10 10 o por correo electrónico en lokarri@lokarri.org. También puede descargarse en www.lokarri.org, donde también planteamos una serie de preguntas sobre esta publicación para conocer la opinión de todas las personas interesadas.

SI QUIERES COLABORAR CON LOKARRI... ¿QUÉ OPCIONES TIENES?

Inscríbete como colaborador/a de Lokarri

Las personas colaboradoras de Lokarri son todas aquellas que manifiesten su deseo de colaborar activamente en su funcionamiento, campañas o iniciativas.

Haz una donación económica

Puedes colaborar con Lokarri con una aportación económica puntual.

Hazte socio/a de Lokarri

Las personas que son socias aportan una cuota mensual para financiar las actividades de Lokarri. Están invitados/as a todos los actos que se organicen y reciben información periódica, además de la revista y cuantas publicaciones se editen.

Para cualquiera de estas opciones ponte en contacto con Lokarri:

Tfno: 902 42 10 10

E mail: info@lokarri.org

Dirección postal:

Lokarri

Apto. Correos 69

31080 Pamplona-Iruña

ANTEPROYECTO DE LEY DE CONVOCATORIA Y REGULACIÓN DE UNA CONSULTA POPULAR AL OBJETO DE RECABAR LA OPINIÓN CIUDADANA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO SOBRE LA APERTURA DE UN PROCESO DE NEGOCIACIÓN PARA ALCANZAR LA PAZ Y LA NORMALIZACIÓN POLÍTICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con fecha 28 de septiembre de 2007, con ocasión del debate sobre política general celebrado ante el Pleno del Parlamento Vasco, el Lehendakari realizó una oferta institucional de Pacto Político al Presidente del Gobierno español sustentada sobre el principio ético de rechazo a la violencia y el principio democrático de respeto a la voluntad de la sociedad vasca. Dicha oferta se extendía hasta el mes de junio de 2008 con el fin de que el Pleno del Parlamento Vasco, antes de finalizar su período de sesiones, pudiera ratificar, en su caso, el Pacto Político con el Presidente del Gobierno español, si éste hubiera sido posible, o, en caso contrario, autorizar la realización de una consulta no vinculante con el fin de desbloquear la situación política y abrir un proceso de negociación.

El planteamiento de una consulta habilitadora para el inicio de negociaciones se presenta, por tanto, como subsidiario de la ausencia de un Pacto Político con el Gobierno español, pacto político que se ha intentado lograr en el marco de la citada oferta dirigida por el Lehendakari al Presidente del Gobierno español. Al no haber sido posible lograr un consenso entre ambos Gobiernos, el Gobierno Vasco, a propuesta de su Lehendakari, ha considerado oportuno plantear al Parlamento Vasco la convocatoria y realización de una consulta popular, no vinculante, al objeto de recabar la opinión de los ciudadanos y ciudadanas vascas con derecho de sufragio activo sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, es decir, para exigir a ETA el fin de la violencia y, en una situación de abandono inequívoco de las armas, posibilitar un proceso de diálogo y, por otro lado, para abrir una negociación entre todos los partidos políticos con el objetivo de alcanzar un Acuerdo de normalización política en el que se establezcan las bases de una nueva relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español.

La consulta prevista en la presente Ley, por lo tanto, constituye un instrumento legal y democrático para que el Pueblo Vasco pueda ejercer libremente el derecho fundamental de participación ciudadana en los asuntos de trascendencia que son de su incumbencia. En este sentido, resulta esencial el papel del Parlamento Vasco en el desarrollo de los principios democráticos y en la tutela del ejercicio del derecho fundamental a la participación política del que gozan las ciudadanas y ciudadanos del País Vasco y, en particular, en la materialización de esta consulta como vía sustancial para el ejercicio de un derecho fundamental reconocido en el apartado e) del artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, que establece la obligación de los poderes públicos vascos, en el ámbito de sus atribuciones, de facilitar “*la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco*”. Dicha consulta habilitadora, aun no siendo jurídicamente vinculante, tiene plena validez política y social para abordar e impulsar el fin definitivo de la violencia, así como para conocer el estado de opinión de la sociedad vasca al objeto de abrir un proceso de resolución definitiva del conflicto político, entre todas las partes implicadas y sin exclusiones. Por tales razones, al no tratarse de una consulta popular por vía de referéndum, en cualquiera de sus modalidades, ni ser jurídicamente vinculante, a dicho proceso consultivo no le resulta de aplicación la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, ni tampoco precisa, por tanto, la previa autorización del Estado para su convocatoria.

El objeto de la presente Ley, por tanto, es la convocatoria de una consulta, de carácter no vinculante, para recabar la opinión de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, así como regular los principales aspectos para el desarrollo y realización de la referida consulta, haciendo una expresa remisión, en todo aquello no previsto en la presente Ley, a las disposiciones reguladoras de los procesos electorales contenidas en la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento vasco.

Artículo único.-

1. En virtud de la presente autorización del Parlamento Vasco, el Lehendakari somete a Consulta de todos los ciudadanos y ciudadanas del País Vasco con derecho de sufragio activo, y con carácter no vinculante, las siguientes preguntas:

- a) *¿Está Usted de acuerdo en apoyar un proceso de final dialogado de la violencia, si previamente ETA manifiesta de forma inequívoca su voluntad de poner fin a la misma de una vez y para siempre?*
- b) *¿Está Usted de acuerdo en que los partidos vascos, sin exclusiones, inicien un proceso de negociación para alcanzar un Acuerdo Democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco, y que dicho Acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice el año 2010?*

2. La Consulta se celebrará el sábado 25 de octubre de 2008 en la Comunidad Autónoma del País Vasco y se tendrá por convocada por el Lehendakari el día 15 de septiembre de 2008.