

EAPC - Món local: urbanisme, tributs, organització i altres àmbits específics



Les consultes populars referendàries municipals. Règim jurídic bàsic (part I)

03-09-2022

1. Introducció. Legislació sobre consultes populars municipals per via de referèndum

La consulta popular d'àmbit municipal és una figura que deriva de l'article 71 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL): "De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local."

La Llei municipal i de règim local de Catalunya (LMRLCat), en la redacció originària de 1987, va establir en els articles 144-146 un procediment per fer efectiu el dret a convocar i celebrar consultes populars municipals. Aquests articles van ser objecte de desenvolupament reglamentari en el Decret 294/1996, de 23 de juliol, text que va passar després als articles 159-161 del text refós de la LMRLCat de 2003 (Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril).

Posteriorment, l'article 29.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 va reconèixer els drets dels ciutadans de Catalunya a promoure la celebració de consultes populars d'àmbit autonòmic o municipal. D'altra banda, l'article 122 atribuïa a la Generalitat la competència exclusiva per determinar el règim jurídic de les consultes populars en aquests mateixos àmbits, competència que va matisar la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010, de 28 de juny (ECLI:ES:TC:2010:31), en el sentit que el règim jurídic i la convocatòria de les consultes populars referendàries d'àmbit autonòmic pertanyen a l'àmbit competencial normatiu estatal, actualment la Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, reguladora de les diferents modalitats de Referèndum. Advertim, però, que la disposició addicional segona de la Llei orgànica 2/1980 va excloure del seu àmbit les consultes populars locals, i en remet la regulació a la futura legislació local.

En virtut de les facultats legislatives disposades per l'Estatut d'autonomia de 2006, el Parlament de Catalunya va aprovar dues lleis en matèria de consultes populars. En primer lloc, la Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum (LCPVR), el títol III de la qual és la norma rectora de les consultes populars municipals per via de referèndum a Catalunya, en tant que la disposició derogatòria de la Llei ha derogat expressament els articles 159, 160 i 161 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, i la totalitat del Decret 294/1996. En segon lloc, la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries (LCPnR) i altres formes de participació ciutadana, la qual s'encavalcava d'alguna manera sobre els preceptes de la LCPVR, si més no quant al seu objecte i respecte de les persones cridades a votar. Aquestes lleis han estat severament afectades per les sentències del Tribunal Constitucional 51/2017, de 10 de maig (ECLI:ES:TS:2017:51), relativa a la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, i 31/2015, de 25 de febrer (ECLI:ES:TC:2015:31), relativa a la llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana

Recapitulant, les consultes populars referendàries d'àmbit municipal a Catalunya es regeixen avui per l'article 71 de la LBRL, de caràcter programàtic i, especialment, pels articles 31-59 de la LCPVR, en la part no anul·lada per la STC 51/2017.

2. Consultes populars referendàries i consultes populars no referendàries

Val a dir que la polèmica constitucional amb les lleis catalanes 4/2010, del 17 de març, de consultes referendàries, i 10/2014, del 26 de setembre, de consultes no referendàries (LCPnR), era sobre què s'havia d'entendre per "consulta popular", i els límits de la competència normativa de la Generalitat en la determinació del règim jurídic, de la convocatòria i del procediment de les consultes populars. Farem una breu referència a les conclusions principals de la jurisprudència constitucional:

Sentència del Tribunal Constitucional 103/2008, FJ 2, citada en la STC 31/2010, FJ 69 (ECLI:ES:TC:2010:31):

"El referèndum es, por tanto, una especie del género consulta popular con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008 de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos, constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23 (así, STC 119/1995 de 17 de julio). Para calificar una consulta como referèndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica 'por vía de referèndum' (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria."

Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, FJ 69:

"Cabem, pues, consultas populares no referendarias mediante las cuales 'se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos' distintos de los que cualifican una consulta como referéndum (STC 103/2008 FJ 2) y con los límites materiales a los que también hicimos referencia en la STC 103/2008 FJ 4) respecto de todo tipo de consultas, al margen de la prevista en el art. 168 CE. Las encuestas, audiencias públicas y foros de participación a los que se refiere el art. 122 EAC tienen perfecto encaje en aquel género que, como especies distintas, comparten con el referéndum. Si a ello se añade que las consultas previstas en el precepto se ciñen expresamente al ámbito de las competencias autonómicas y locales, es evidente que no puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado [...]."

Así interpretada, 'la competencia 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', atribuida a la Generalitat por el art. 122 EAC, es perfectamente conforme con la Constitución, en el bien entendido de que en la expresión 'cualquier otro instrumento de consulta popular' no se comprende el referéndum. Tal entendimiento parece implícito en el propio art. 122 EAC, que hace excepción expresa 'de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución'. Sin embargo, esa excepción no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación [STC 31/2010 FJ 69]."

En vista d'aquestes consideracions del Tribunal Constitucional i de les modificacions de les lleis 4/2010 i 10/2014 després d'aquestes sentències, podem determinar els principals criteris de distinció entre ambdós tipus de consultes populars. D'una banda, les consultes referendàries municipals són les que:

- Van adreçades a la totalitat del cos electoral del seu territori mitjançant un procediment de naturalesa electoral (STC 31/2010, FJ 69).
- Versen sobre assumptes de competència municipal i especial transcendència per al veïnat, amb excepció dels que afectin les finances locals (art. 31-32 de la LCPVR).

De l'altra, les consultes populars no referendàries:

- S'adrecen a un determinat col·lectiu de persones que no pot coincidir amb la totalitat del cos electoral (art. 3.3 de la LCPnR, modificat per la STC 31/2015). Per tant, en l'àmbit municipal, les consultes no referendàries només poden tenir per objecte una problemàtica que afecta una part del territori i, com a tal, uns destinataris que no es confonen amb els de la totalitat del municipi sinó amb els d'una part, com ara un barri o una àrea territorial determinada en funció d'uns interessos comuns però parcials.
- Versen sobre qualsevol assumpte d'interès local, excepte els que puguin afectar, limitar o restringir els drets i les llibertats fonamentals, així com matèries tributàries o relatives a pressupostos ja aprovats (art. 11.5 de la LCPnR).

3. Classes de consultes populars referendàries

L'article 33 de la LCPVR determina que la consulta popular per via de referèndum d'àmbit municipal, segons qui n'exerceix la iniciativa, pot procedir d'iniciativa institucional o bé d'iniciativa popular.

La iniciativa institucional es refereix a les propostes de consulta popular que procedeixen dels representants locals, concretament de l'alcaldia o d'una tercera part dels regidors municipals, els quals endeguen un procediment de caràcter exclusivament administratiu, sense participació dels veïns en la iniciativa, fins que el Govern de l'Estat l'autoritzi. A partir d'aquest moment, té lloc la convocatòria, la votació i l'escrutini de la consulta popular, amb les garanties pròpies d'un procés electoral.

Els punts a destacar del règim jurídic de la iniciativa institucional són els següents:

- La iniciativa correspon a l'alcaldia o a una tercera part dels regidors (art. 36).
- La secretaria verifica que l'objecte de la consulta és admissible conforme als articles 31 i 32 de la Llei.
- La proposta de consulta popular s'ha d'aprovar per majoria absoluta del ple de l'ajuntament (art. 37).

Un cop la iniciativa institucional ha estat aprovada pel ple, l'alcaldia trameta còpia de l'expedient al Govern de la Generalitat, el qual en 30 dies l'ha de remetre al Govern de l'Estat, i ha d'informar-ne de la conveniència en vista de l'objecte de la consulta i l'interès general de Catalunya (art. 35).

La iniciativa popular, en canvi, s'atribueix de manera directa als veïns, per mandat de l'article 29.6 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. La LCPVR exigeix amb aquesta finalitat la sol·licitud d'aquesta iniciativa a càrrec d'una comissió, la funció de la qual és obtenir l'aval d'un nombre mínim de signatures en funció de la població del municipi i seguint un procediment específic. Un cop assolit el nombre de signatures vàlides requerides, la tramitació continua de manera similar a la de la iniciativa institucional.

El règim jurídic i el procediment de la iniciativa popular seran tractats específicament en la segona part d'aquest apunt.

4. Procediment per celebrar una consulta popular referendària

Una vegada superades les múltiples dificultats existents per obtenir l'autorització del Govern de l'Estat per celebrar una consulta popular municipal, ens centrarem en alguns dels punts del procediment, segons la LCPVR (art. 43-59):

- La convocatòria de la consulta correspon a l'alcaldia en el termini de 30 dies des que el Govern de l'Estat hagi autoritzat la consulta, al BOP, al web municipal i al del Govern (art. 43). Recordem que els articles 43 i 45 van ser declarats inconstitucionals en els apartats referits al referèndum autonòmic, però no al municipal, que roman vigent.
- El decret de convocatòria ha de contenir: a) les preguntes que se sotmeten a votació del cos electoral; b) el dia de la votació; c) l'administració electoral que té encomanades les funcions de control i seguiment del procés; d) el dia d'inici i la durada de la campanya informativa, i e) els mitjans materials i personals necessaris per celebrar la consulta i els responsables de subministrar-los (art. 45).
- Administració electoral. Les juntes electorals s'han de constituir en 15 dies a comptar des de la publicació de la convocatòria, seguint el règim jurídic establert als articles 8-22 de la Llei orgànica de règim electoral general (LOREG), i d'acord amb el que estableixen els articles 12 i 13 de la Llei orgànica 2/1980 reguladora de les diferents modalitats de referèndum. Les funcions de les juntes, a més de les que disposa la LOREG, són les esmentades en l'article 46.2.
- Campanya informativa. Té com a finalitat facilitar als promotors de la consulta i als partits polítics (observem que no es limita als grups polítics municipals) que expliquin la seva posició respecte al tema objecte de consulta. Aquesta campanya dura entre 10 i 20 dies i compleix la funció de la campanya electoral en unes eleccions parlamentàries o locals.
- L'ajuntament afectat ha de reservar espais gratuïts per col·locar informació sobre el referèndum, i perquè s'hi puguin fer actes de campanya, espais que es comuniquen a la junta electoral perquè els

atribueixi a les entitats interessades, si s'escau.

- L'ajuntament s'ha de fer càrrec de la confecció de les paperetes de votació, prèvia autorització de la Junta Electoral.
- L'escrutini definitiu correspon a la Junta Electoral, d'acord amb el que disposa la legislació electoral. Contra les resolucions de la Junta es pot interposar recurs contenciós electoral. Contra els actes dictats per l'ajuntament mateix, com a autoritat convocant i organitzadora del procés, és procedent el recurs contenciós administratiu ordinari.
- La LCPVR va introduir el títol V, relatiu a la utilització de mitjans electrònics, que admet una votació electrònica compatible amb la votació per papereta, títol que ha quedat pendent de desenvolupament tecnològic mitjançant una plataforma comuna, a càrrec de la Generalitat, que no ha estat implementada.

Una observació final. La Llei 10/2014 (LCPnR) disposa un òrgan específic de control de les consultes populars no referendàries, designat pel Parlament de Catalunya (art. 14 i 15). És competent, per exemple, en els recursos contra els acords d'inadmissió de consultes per via ciutadana. Les resolucions tenen caràcter administratiu i esgoten la via administrativa. Davant del silenci de la Llei 10/2014, és aplicable el règim jurídic dels recursos administratius establert en el títol V, capítol II, de la Llei 39/2015, de procediment administratiu comú.

A la segona part d'aquest apunt tractarem les consultes per via d'iniciativa popular.



Manuel Monfort Pastor

Secretari general de l'Ajuntament de Granollers