

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



## Les consultes populars referendàries municipals. Consultes per via d'iniciativa popular (part II)

16-09-2022

La Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum (LCPVR), distingeix dues modalitats: la consulta popular per via de referèndum d'iniciativa institucional i la d'iniciativa popular. En aquesta segona part de l'espai temàtic, dedicat a les consultes populars municipals de caràcter referendari d'iniciativa popular, ens estendrem en el règim jurídic d'aquesta figura establert en la LCPVR. Especialment en els aspectes que es presten més a la polèmica jurídica, que són la recollida, l'autenticació i la validació de les signatures necessàries per instar la consulta.

### 1. Signatures exigides (art. 38)

Els veïns d'un municipi poden promoure la convocatòria d'una consulta popular en l'àmbit municipal. Aquesta convocatòria ha de tenir l'aval de, com a mínim:

- El 20% dels habitants, en poblacions de 5.000 habitants o menys.
- 1.000 habitants més el 10% dels que excedeixen els 5.000, en poblacions de 5.001 a 100.000 habitants.
- 10.500 habitants més el 5% dels que excedeixen els 100.000, en poblacions de més de 100.000 habitants.
- 

Sembla evident que el nombre de signatures requerides és més que respectable, tenint en compte que el que es pretén en aquesta fase del procediment és sol·licitar al ple de l'ajuntament que aprovi la iniciativa, per elevar-la a l'Administració de la Generalitat i després a l'Administració de l'Estat.

El requisit que el 20% de la població, a les de menys de 5.000 habitants, signi la iniciativa és certament molt exigent, però, a canvi, és més fàcil mobilitzar els veïns atesa la proximitat familiar o veïnal que es presumeix en una població petita. Per contra, als pobles i a les ciutats de més de 20.000 habitants, aquest procediment és gairebé impracticable, ja que es perd aquest caràcter familiar propi de les comunitats petites, la qual cosa comporta una dificultat sovint insalvable per aconseguir un nombre de signatures tan elevat.

## 2. La comissió promotora (art. 29)

Una comissió promotora exerceix la representació de les persones signants de la proposta de consulta. Els membres de la comissió promotora han de ser tres veïns del municipi que compleixin els requisits que estableix l'article 23, és a dir, que tinguin la condició política de catalans i en plena possessió dels seus drets polítics; no poden formar part de la comissió els regidors o les persones afectades per causa d'inelegibilitat o incompatibilitat per a les eleccions al Parlament de Catalunya.<sup>1)</sup>

Tots els membres de la comissió han de signar la sol·licitud i acreditar que compleixen les condicions anteriors. La representació de la comissió promotora s'ha d'atribuir per si mateixa a una de les persones que la integren. En cas que la comissió no nomeni cap representant, l'ajuntament ha d'adreçar les actuacions que calguin a la persona física que figuri en el primer lloc de la petició, tal com determina l'article 6 de la Llei 39/2015, de procediment administratiu comú (LPAC).

## 3. Presentació i admissió de la proposta de consulta (art. 40)

La sol·licitud per promoure una consulta popular s'ha d'adreçar a l'alcalde o alcaldessa i s'ha d'acompanyar amb el text de la pregunta, formulada de manera clara, succinta i inequívoca. Amb l'objectiu d'obtenir un resultat clar de la consulta, el text ha de demanar als votants que escullin entre diferents opcions, o entre el sí i el no, i una memòria explicativa de les raons que fan convenient la consulta popular i l'àmbit competencial d'aquesta. També s'hi ha d'incloure la relació dels membres de la comissió promotora i llurs dades personals.

El secretari o secretària municipal ha de verificar que es compleixen els requisits que estableixen els articles 6, 7, 9, 31, 32, 39 i 40.1. També ha d'assessorar els membres de la comissió promotora per facilitar-los el compliment dels requisits anteriors.

Si la sol·licitud o els documents que l'acompanyen no compleixen els requisits legals per ser admesos, el titular de la secretaria els ha de requerir perquè esmenin la falta incorporant-hi els documents exigits a la LCPVR en el termini de 10 dies hàbils, de conformitat amb l'article 68 de la LPAC, de manera que si no es produeix l'esmena en aquest termini s'entendrà que han desistit de la petició. Una vegada la sol·licitud i la documentació es consideren completes, la proposta de consulta popular s'ha d'admetre a tràmit, i s'ha de notificar al representant de la comissió promotora.

## 4. Lliurament de fulls numerats als representants de la comissió. Termini de recollida de signatures (art. 41.1 i 3)

Una vegada s'ha admès a tràmit la proposta, la comissió promotora ha de presentar al secretari o secretària municipal, o al funcionari o funcionària en qui delegui, els plec de signatures, cada full dels quals ha de contenir el text de la pregunta i l'espai destinat a les signatures. El titular de la secretaria municipal ha de numerar els fulls i els ha de lliurar a la comissió promotora en el termini de 8 dies, amb el corresponent acusament de recepció.

Després de lliurar els fulls, la comissió disposa d'un termini de 3 mesos per recollir les signatures exigides per l'article 38 de la LCPVR. Si el dia que finalitza el termini és festiu, es prorroga fins al primer dia hàbil següent. Excepcionalment, a petició de la comissió promotora, l'alcalde o alcaldessa, amb informe previ de la secretaria municipal, pot prorrogar el termini un mes més, com a màxim, per causes degudament justificades.

## 5. Recollida, autenticació i validació de signatures (art. 41.2 i 4)

### Recollida

La comissió ha de recollir les signatures fent-se valer dels mitjans oportuns per demanar als veïns el seu suport. El més habitual és demanar autorització a l'ajuntament per ocupar la via pública amb taules per obtenir les signatures necessàries, als llocs i amb la periodicitat que s'indiquin. Al meu entendre aquesta sol·licitud, sempre que sigui proporcionada i compatible amb altres usos habituals a la via pública, no es pot denegar arbitràriament en tant que resulta imprescindible per a l'exercici de drets fonamentals reconeguts a l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Els fulls d'adhesions a la petició de consulta popular han d'establir una separació en columnes perquè s'hi inclogui la informació mínima exigida per la Llei. A més de l'espai necessari per incloure-hi cada signatura, hi han de constar les dades relatives als noms i cognoms de les persones, i el número del DNI, del NIE o del passaport, quan aquest sigui d'un estat que reconegui per tractat o llei el dret de sufragi actiu i passiu en les eleccions municipals.

### Autenticació

El titular de la secretaria, o el personal funcionari en qui delegui, acredita l'autenticació de les signatures i que les persones signants estan inscrites en el padró municipal (art. 41.2 de la LCPVR).

Per autenticar les signatures, la secretaria necessita el document d'identificació de les persones signants per tres motius: primer, per confrontar l'autenticitat de les signatures amb les quals figuren en aquests documents. Segon, per verificar els noms, els cognoms i el número de DNI o document identificatiu admès, que figuren en els plec de signatures. I, tercer, per comprovar que una vegada presentats els plecs, les persones signants reuneixen les condicions establertes en l'article 5 de la LCPR per signar una petició de consulta popular referendària d'àmbit municipal.

L'exigència d'autenticació per presentar plecs de signatures a una administració pública és una tècnica habitual en la legislació històrica i en la legislació vigent. Pel que fa al procediment que ens ocupa, la LCPVR és taxativa sobre l'obligació que el titular de la secretaria (i no una altra persona) autentiqüi les signatures que figuren en els plecs lliurats.

Aquesta obligació legal té a veure amb la naturalesa juridicoelectoral que té l'acte de recollida de signatures, com a requisit previ a l'exigència d'una consulta popular de tipus referendari, per via d'iniciativa popular. De manera anàloga, l'article 187.3 de la Llei orgànica del règim electoral (LOREG) indica que les agrupacions d'electors que volen presentar candidatura a les eleccions municipals han d'obtenir prèviament un nombre determinat de signatures que els donin suport, i els plecs de signatures s'han d'autenticar de manera notarial o pel secretari o secretària municipal.

En relació amb les obligacions concretes que comprèn l'acció d'autenticar, conferida a la secretaria per l'article 187.3 de la LOREG, l'Acord de la Junta Electoral Central de 14 d'abril de 2011, amb cita de la STC 87/1999, va establir el següent:

“Como esta Junta ha indicado en reiteradas ocasiones, los electores que con su firma pretendan avalar o presentar una candidatura por el cauce establecido en el artículo 187.3 LOREG, en relación con los artículos 44.1 y 46.8 del citado texto legal, pueden llevar a cabo su propuesta estampando sus firmas en un documento al efecto en el que figuren, al lado de cada una de aquellas, el nombre y apellidos del elector y el número, lugar de expedición y fecha del DNI. En

todo caso la identidad de los firmantes habrá de acreditarse mediante acta notarial o por el Secretario de la Corporación municipal, o quien ocupe tal plaza aunque no sea en propiedad, quienes dan fe de la autenticidad de las firmas e identidades.

A la luz de lo dispuesto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 87/1999, de 25 de mayo, para cumplir con el requisito de autenticación de firmas el fedatario municipal debe efectuar 'en primer término el oportuno cotejo de las firmas que avalan la candidatura', que habrán de ser contrastadas con las que figuran en las copias de los correspondientes DNI aportados 'para acto seguido dar fe de la inclusión o inscripción de los firmantes en el censo electoral del municipio' no siendo, por tanto, necesaria, a tenor de la citada Sentencia constitucional, la comparecencia de los avalistas de una candidatura ante el fedatario público.”

En resum, per considerar autèntiques les signatures, la comissió promotora de la consulta ha de remetre a la secretaria una còpia per les dues cares dels DNI, NIE o passaport dels signants. Tot i que, en un procediment tradicional d'autenticació de signatures, tramitat en paper (en especial els fulls de signatures), aquest procediment requeria aportar a la secretaria documents originals o fotocopiats, al meu entendre seria perfectament acceptable procedir a l'autenticació amb una simple còpia fotogràfica dels documents, feta per exemple amb un dispositiu mòbil, la qual cosa permet agilitar molt notablement la mecànica de recollida de signatures.

Validació

Quant als requisits materials que han de complir les signatures per ser validades per la secretaria municipal, l'article 5 de la LCPVR exigeix que:

- a) Les persones signants han de tenir més de 18 anys.
- b) Han d'estar inscrites en el padró municipal d'habitants del municipi on es demana la consulta.
- c) Han de complir alguna d'aquestes condicions:
  - Tenir la condició política de català.
  - Ser ciutadans dels estats membres de la Unió Europea o d'altres estats que tinguin reconegut per tractat o llei el dret de sufragi actiu i passiu a les eleccions municipals.
  - Residir legalment a l'Estat espanyol, d'acord amb la normativa d'estrangeria.

La secretaria, partint de les signatures prèviament autenticades, les ha de validar. La condició *a* es comprova per la còpia del document d'identificació de cada persona, i la *b*, mitjançant la comprovació que estan empadronats a la població per part dels serveis municipals de padró d'habitants. Quant al requisit de complir alguna de les tres condicions citades en l'article 5 de la LCPVR, cal examinar els documents d'identificació: la residència legal al municipi mateix, amb el DNI o el NIE, tenen valor decisiu per reconèixer la condició política de català o la residència legal a Espanya; a l'últim, tenir passaport d'un estat que reconegui per tractat o llei el dret de sufragi actiu i passiu a les eleccions municipals també es considera suficient per donar per vàlida la signatura.

Les signatures que no compleixin els requisits que estableix aquesta Llei són nul·les. Una vegada comprovats els aspectes anteriors, es convoca els representants de la comissió per fer el recompte de les signatures en un acte públic. De les conclusions a què s'arribi en aquesta reunió s'aixeca

acta, i del resultat consignat es practica el tràmit d'audiència amb la comissió perquè al·legui el que estimi convenient. Un cop finalitzat el termini d'audiència, el secretari o secretària, en vista de l'expedient tramitat, certifica el resultat del recompte, el qual es remet a l'alcaldia.

#### 6. Aprovació de la iniciativa

Si el nombre de signatures vàlides obtingut per la comissió és suficient, d'acord amb la certificació expedida per la secretaria, l'alcaldia ha de presentar al ple la proposta de consulta popular perquè sigui debatuda i votada. La proposta de consulta popular ha de ser aprovada per la majoria absoluta dels regidors, últim obstacle que la iniciativa ha de superar en seu municipal. Un cop la iniciativa popular ha estat aprovada al ple per majoria absoluta, l'alcaldia trameta una còpia de l'expedient al Govern de la Generalitat, el qual en 30 dies l'ha de remetre al Govern de l'Estat, i informar sobre la seva conveniència per a l'objecte de la consulta i l'interès general de Catalunya (art. 35).

#### 7. Procediment per a la celebració de la consulta

Arribats a aquest punt, i un cop obtinguda l'autorització per part de l'Administració de l'Estat, la consulta popular s'ha de celebrar seguint les pautes establertes en els articles 43-55 de la LCPVR. Els trets principals d'aquest procediment es descriuen en l'apartat 4 de la primera part d'aquest espai temàtic.

#### 8. Valoració final de la consulta popular via referèndum d'iniciativa ciutadana

Més enllà de les valoracions jurídiques sobre les bondats i els defectes del règim establert a la legislació de consultes populars referendàries d'àmbit municipal (Llei 4/2010), s'imposa l'obstinada realitat social i política. El referèndum municipal, com a eina de democràcia directa, ha tingut una escassa rellevància pràctica en els més de 30 anys transcorreguts des que va aparèixer en l'article 71 de la Llei reguladora de les bases del règim local. Al voltant d'aquesta conclusió, destaquen algunes reflexions o valoracions publicades els últims anys sobre les consultes populars municipals. L'opinió unànime de la doctrina és que la figura ha quedat a mig camí, probablement ofegada pel seu formalisme.<sup>2)</sup>

Aquesta dificultat s'ha traduït en una fugida cap a fórmules menys exigents i exemptes d'autorització per part d'altres administracions, més properes a les consultes no referendàries (sovint passant per sobre de les limitacions indicades en la STC 103/2008) i als processos de participació ciutadana de la Llei 10/2014. En suma, la prova més clara del desplaçament de la fórmula referendària per la no referendària, si més no a Catalunya, la trobem a la pàgina web de la Generalitat, on s'informa de les últimes consultes populars municipals. Quatre de les onze últimes consultes registrades (del 2021 al 2022) responen, en tots els casos, sense excepció, a la modalitat no referendària - procés participatiu.<sup>3)</sup> Aquesta conclusió també és vàlida per a la resta de l'Estat.

Un cop vistes les raons socials que abonen un canvi de model, seria desitjable que, per raons de seguretat jurídica i d'enfortiment de les eines de participació veïnal, el Parlament de Catalunya prengués la iniciativa d'adaptar les lleis de consultes populars municipals vigents a la jurisprudència constitucional, preferiblement en seu de la legislació municipal, i prengués en consideració els avenços registrats en la legislació autonòmica recent, com ara la Llei 2/2016, de 7 d'abril, d'institucions locals d'Euskadi, que al nostre entendre ha desplegat de manera concisa i modèlica el règim jurídic de les consultes i dels processos participatius.

---

1) Els articles de la LCPVR declarats inconstitucionals per la STC 51/2017, de 10 de maig, entre els quals el 23, només ho són en tot allò relatiu als referèndums autonòmics. Els relatius a les consultes municipals han quedat exclosos d'aquesta declaració i, per tant, l'article 23 i d'altres sí que són aplicables.

2) Citem, amb aquesta finalitat, tres treballs: 1) J. L. Martínez-Alonso Camps. "Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum". *Anuario de Gobierno Local 2010*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic, 2010; 2) E. Orduña Prada. "Democracia local y participación ciudadana: nuevas perspectivas sobre consultas populares municipales". *Anuario de Gobierno Local 2017*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic, 2017, i 3) Q. Brugué; X. Casademont; J. Gifreu, O. Prieto-Flores. "Democràcia directa local: consideracions sobre les consultes municipals". *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 57, 2018.

3) <https://eleccions.gencat.cat/ca/comissio-control-consultes-populars-no-referendaries/consultes-populars/>



## **Manuel Monfort Pastor**

Secretari general de l'Ajuntament de Granollers