

EL REFERÈNDUM LOCAL A ESPANYA *

TOMÀS FONT I LLOVET

1. La institució del referèndum o consulta popular en l'àmbit local té certa tradició dins l'ordenament espanyol. Així, el Reial Decret de 25 de novembre de 1897, regulador de l'autonomia de les illes de Cuba i de Puerto Rico, establí a l'article 69 un primer supòsit de referèndum preceptiu per donar força executiva a determinats acords municipals. Els projectes de legislació local general de 1907 i 1912, que no van arribar a ser aprovats, regularen específicament el referèndum municipal.

2. L'Estatut Municipal de 1924, promulgat durant la Dictadura de Primo de Rivera, contempla àmpliament el referèndum local (articles 219 a 225). Segons aquesta normativa, qualsevol acord que tingui «una transcendència notòria per als interessos comunals» pot ser sotmès a referèndum, a iniciativa de les tres quartes parts dels regidors o del 5 % dels electors del municipi (referèndum facultatiu). A més, la llei assenyala determinats supòsits, per raó de la matèria, en què és obligatori fer ús del referèndum (referèndum preceptiu). De qualsevol manera, el referèndum és de ratificació o de revocació, és a dir, que cal realitzar-lo després que l'Ajuntament adopti l'acord però abans que l'executi. Perquè l'acord sotmès a referèndum sigui ratificat, cal el vot favorable de la majoria dels votants, que representi, a més, un terç del total dels electors inscrits al municipi. Val la pena de destacar la possibilitat que l'alcalde sigui destituït per mitjà de referèndum (revocació de mandat o *recall*, art .102).

3. La Llei Municipal republicana de 1935 (arts. 89 a 97) és més restrictiva. Així, la sollicitud del referèndum facultatiu l'ha de subscriure el 20 % dels electors, els casos de referèndum preceptiu queden limitats a un reduït nombre, i, finalment, perquè l'acord sotmès a referèndum sigui revocat fa falta el vot desfavorable de la majoria absoluta de tots els electors inscrits.

4. La regulació més completa del referèndum municipal i la d'altres institucions que li són properes és la que conté la Llei Municipal de Catalunya, que havia estat aprovada anteriorment, el 1933, pel Parlament d'aquesta regió autònoma. Aquesta llei contempla quatre figures diferents.

* Aquesta nota fou redactada originàriament per a un número monogràfic de la revista «Regione e Governo locale», amb la finalitat d'oferir al lector estranger una informació elemental sobre la matèria.

En primer lloc, es regula el *referèndum* de ratificació o de revocació d'acords, que és obligatori només en tres supòsits (arts. 3, 14 i 209) i facultatiu en d'altres matèries prefixades (arts. 150 a 157). En aquest cas, la celebració de referèndum cal que sigui sol·licitada per la majoria absoluta dels regidors, o bé pel 20 % dels electors en uns supòsits, o el 5 % en uns altres. L'acord sotmès a referèndum solament és revocat si vota negativament la majoria absoluta dels votants, que representi, pel cap baix, el 30 % dels electors.

Una institució diferent de l'anterior és la *consulta popular*. Per decisió de la majoria absoluta de l'Ajuntament, pot ser sotmesa a consulta del poble qualsevol qüestió relativa al municipi abans d'adoptar cap acord sobre el particular. Un cop celebrada la consulta, l'Ajuntament no podrà defugir el resultat (art. 148). En conseqüència, la consulta popular és prèvia, facultativa i vinculant.

En tercer lloc, la llei catalana regula el dret d'*iniciativa popular* (art. 147). Aquest dret serveix per proposar a l'Ajuntament l'adopció de disposicions o acords. Si la proposta és subscripta pel 5 % dels veïns, l'Ajuntament està obligat a prendre una resolució. En el cas que aquesta resolució refusi o modifiqui la proposta formulada, pot ser sotmesa a referèndum a sol·licitud del 25 % dels electors, encara que la matèria de què es tracti no entri dintre dels supòsits que la llei preveu per a la celebració de referèndum.

Finalment, s'estableix la *revocació del mandat* per vot popular, a sol·licitud de la quarta part dels electors. La revocació afecta globalment la totalitat dels regidors, és a dir, l'Ajuntament en ple, i no pot, doncs, adreçar-se únicament contra l'alcalde o un regidor determinat.

5. La legislació franquista desconeix absolutament qualsevol element democràtic dins el règim local. Únicament subsisteix, com a institució residual, el sistema de *consistori obert*. Segons aquest sistema, el govern municipal correspon a l'alcalde i a una assemblea veïnal formada per la totalitat dels veïns. És una figura consuetudinària i d'escassa aplicació que, malgrat tot, encara perviu en l'actualitat en alguns municipis rurals petits.

6. L'ordenament democràtic derivat de la Constitució de 1978 obre de nou la possibilitat d'introduir la institució del referèndum en l'àmbit local. Tanmateix, les previsions normatives en aquest sentit són encara escadusseres i no resulten, precisament, gaire generoses.

La Llei Orgànica 2/1980, de 18 de gener, reguladora de les diferents modalitats de referèndum previstes a la Constitució, exclou del seu àmbit, de forma expressa, el referèndum local. La disposició addicional de la llei diu així:

«Les disposicions de la present llei no inclouen en la seva regulació les consultes populars que puguin celebrar els Ajuntaments, relatives a afers rellevants d'índole municipal, en els seus respectius territoris, d'acord amb la legislació de Règim Local, i l'autorització de les quals és competència exclusiva de l'Estat.»

La disciplina del referèndum local sembla, doncs, que es troba a cavall entre la matèria pròpia del règim local, a la legislació del qual es remet, i la

regulació general del referèndum, atès que el requeriment que sigui el Govern central qui n'autoritzi la convocatòria, tal com explica el precepte transcrit, respon a aquesta regulació general (art. 2.2 de la citada Llei Orgànica 2/1980).

7. La Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local (LBRL), constitueix el marc legislatiu fonamental de les autonomies locals i conté els principis bàsics que poden desenvolupar les lleis de les Comunitats Autònomes que tinguin atribuïda la competència corresponent. Això significa que les Comunitats Autònomes, d'acord amb els seus Estatuts d'Autonomia, tindran una intervenció important en la regulació del referèndum municipal.

L'article 71 de la LBRL es refereix expressament al referèndum municipal en els següents termes:

«De conformitat amb la legislació de l'Estat i de la Comunitat Autònoma, quan aquesta tingui atribuïda d'acord amb l'Estatut la competència corresponent, els alcaldes, després de l'acord previ per majoria absoluta del ple i l'autorització del Govern de la Nació, podran sotmetre a consulta popular aquells assumptes de la competència municipal pròpia i de caràcter local que siguin d'especial rellevància per als interessos dels veïns, llevat dels casos relatius a la Hisenda local.»

8. El precepte transcrit conté la disciplina bàsica sobre la institució del referèndum municipal que haurà de ser respectada per les lleis autonòmiques que la desenvolupin. En aquest sentit, volem destacar les següents qüestions:

a) La consulta és sempre facultativa, i la llei no preveu cap supòsit de referèndum preceptiu o obligatori per raó de la matèria.

b) Els assumptes sotmesos a consulta popular han de reunir les condicions següents: 1) ha de ser de la competència pròpia municipal i de caràcter local, de manera que sembla que s'exclou el referèndum en aquelles matèries sobre les quals el municipi només tingui competències delegades per una Administració superior: Estat, Comunitat Autònoma, Província (art. 27 LBRL); 2) ha de tractar-se d'assumptes d'especial rellevància per als veïns, i correspondrà a l'Ajuntament d'apreciar aquesta circumstància en el moment d'acordar-ne la convocatòria; i 3) no ha de versar sobre matèries relatives a la Hisenda local.

c) El procediment que se seguirà és el següent: acord per majoria absoluta del ple de l'Ajuntament, autorització del Govern de la Nació i convocatòria de l'alcalde. Sobre el règim procedimental hom pot assenyalar alguns aspectes: 1) no es regula la possible iniciativa dels ciutadans per sol·licitar el referèndum; 2) l'autorització del Govern de la Nació deriva de l'art. 149.1.32 de la Constitució —que atribueix a l'Estat la competència exclusiva d'«autorització per a la convocatòria de consultes populars per via de referèndum»— i del que disposa la Llei Orgànica 2/1980 abans citada, de manera que resulta que és la primera vegada dins la legislació espanyola que s'imposa una intervenció de l'Administració central d'aquesta naturalesa en una matèria

que és típicament local; i 3) tampoc no es regula el règim de majories, ja sigui respecte al nombre total dels electors o bé respecte al nombre dels votants, perquè la consulta sigui acceptada o refusada.

d) No s'estableix amb claredat si es tracta d'una consulta que es realitzarà abans que l'Ajuntament adopti un determinat acord, o bé d'un referèndum posterior per ratificar o revocar un acord municipal ja adoptat i pendent d'execució. Certament, l'article 71 de la LBRL que hem transcrit diu que es poden sotmetre a consulta «assumptes» de competència municipal, i no «acords» de la Corporació local, però això no és raó suficient per considerar prohibit el referèndum de ratificació o de revocació.

e) En el cas que s'entengui que la consulta ha de ser prèvia a l'adopció de l'acord, tampoc no es disposa si el resultat de la consulta tindrà caràcter vinculant per a l'Ajuntament o no. La mateixa llei, però, estableix a l'article 69.2 que qualsevol forma de participació ciutadana dins la vida local no podrà en cap cas anar en detriment de les facultats de decisió que corresponen als òrgans representatius de les Corporacions locals. Si consideréssim que això impedeix donar força vinculant a les consultes locals, hauríem d'arribar a la conclusió, lògicament, que el referèndum tampoc no podrà ser mai de ratificació o de revocació d'un acord local, o que, en el cas de ser-ho, no produirà efectes jurídics immediats.

f) La llei no regula altres institucions properes al referèndum o consulta, com ara la iniciativa popular i la revocació de mandat. 1) Pel que fa a la consulta popular per aconseguir de l'Ajuntament l'adopció d'acords, l'art. 69 de la llei únicament disposa que les Corporacions locals han de facilitar la participació ciutadana i que seran les normes d'autoorganització de cada municipi les que regulin les formes, els mitjans i els procediments de participació. 2) La revocació del mandat de l'alcalde per vot popular sembla estar exclosa per la Llei Orgànica 5/1985, de 19 de juny, del Règim Electoral General, atès que l'art. 197 de la llei només preveu la destitució de l'alcalde a través de la moció de censura adoptada per la majoria absoluta dels regidors.

9. De tot el que hem exposat podem concloure que la legislació local vigent no tan sols és excessivament genèrica i ambigua, sinó que palesa una certa malfeança envers qualsevol instrument de democràcia directa. Malgrat això, les insuficiències que hem observat poden ser millorades substancialment.

En efecte, ja hem assenyalat que les Comunitats Autònomes poden córrer amb la seva pròpia legislació a desenrotllar i completar la regulació inicial continguda a la LBRL. Amb formulacions, intensitat i lapse temporal diferents, assumeixen competència legislativa sobre la matèria de consultes populars municipals els Estatuts d'Autonomia de Catalunya (art. 10.2), Andalusia (art. 15.2), Astúries (art. 13.1.n), Múrcia (art. 13.1.p), Comunitat Valenciana (art. 32.8), Canàries (art. 31.3) i Extremadura (art. 10.1.e).

Cal estimar, però, que no és necessari que els Estatuts continguin una referència expressa a la matèria «consultes populars», sinó que n'hi ha prou

que la Comunitat Autònoma disposi de competències pel que fa a la matèria de «règim local» per poder legislar sobre el referèndum municipal. Encara més, seguint certa jurisprudència del Tribunal Constitucional, la competència autonòmica sobre «règim jurídic de les Administracions públiques» hauria de ser suficient per poder legislar sobre el tema de les consultes populars municipals.

Fet i fet, la configuració completa del règim del referèndum en l'àmbit local dependrà en bona mesura del desenvolupament que facin les Comunitats Autònomes i les mateixes Corporacions locals en l'ús de la seva potestat d'autoorganització. L'espai obert per la llei estatal és prou ampli per permetre, dins els límits assenyalats, la implantació progressiva del referèndum popular a les institucions locals espanyoles.

