



Participación ciudadana y regeneración política

Democracia local y participación ciudadana: nuevas perspectivas sobre consultas populares municipales*

ENRIQUE ORDUÑA PRADA
*Instituto de Derecho Local
Universidad Autónoma de
Madrid*

1. Premisa
2. Principio democrático representativo y Gobiernos locales
3. La [permanente] euforia de la participación ciudadana
4. La consulta popular municipal prevista en el artículo 71 de la Ley básica de régimen local
 - 4.1. Treinta años de consultas populares municipales
 - 4.2. La autorización del Consejo de Ministros como límite para la generalización de la consulta popular municipal
 - 4.3. La jurisprudencia sobre las consultas populares locales
 - 4.3.1. La hermenéutica constitucional sobre la distinción entre consultas (generales) referendarias y consultas (sectoriales) no referendarias de ámbito local
 - 4.3.2. La naturaleza de la consulta popular municipal del artículo 71 de la Ley básica local según la jurisdicción contencioso-administrativa
 - 4.4. Una práctica en expansión: las consultas ciudadanas locales alternativas a la consulta popular de la Ley básica de régimen local
5. Final

Artículo recibido el 22/05/2017; aceptado el 08/10/2017.

* Abreviaturas empleadas: BOA, Boletín Oficial de Aragón; BON, Boletín Oficial de Navarra; BOPA, Boletín Oficial del Principado de Asturias; CE, Constitución Española; DOGV, Diario Oficial de la Generalitat Valenciana; EAAnd, Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; EAAR, Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; EAC, Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; EACyL, Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; EACV, Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana; EAEx, Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura; EAIB, Ley Orgánica de 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las Illes Balears; F.J., Fundamento Jurídico; LrBRL, Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; STC, Sentencia del Tribunal Constitucional; STS, Sentencia del Tribunal Supremo.

Resumen

El objeto de este trabajo es analizar la situación actual de las consultas populares municipales previstas en la Ley 7/1985, de 7 de abril, reguladora de las bases del régimen local. Para ello, después de unas reflexiones generales sobre el modelo representativo de gobierno local diseñado en la Constitución Española, se tratan tres cuestiones: la práctica de treinta años de celebración de consultas locales; la autorización del Consejo de Ministros para su celebración; y la importante influencia de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para aclarar su alcance y naturaleza. Finalmente, se reseñan las nuevas propuestas legislativas de algunas comunidades autónomas que han regulado otras modalidades distintas de consultas ciudadanas locales.

Palabras clave: *representación política; democracia local; participación ciudadana; consultas populares municipales.*

Local democracy and citizen's participation: new perspectives on municipal popular consultations

Abstract

This article analyses the current situation of municipal popular consultations regulated in Law 7/1985, of April 7, on the bases of local law. After some general reflections on the representative model of local government designed in the Spanish Constitution, three questions are addressed: thirty years of practice of municipal popular consultations; the authorization of the Council of Ministers for its celebration; and, finally, the influence of the case law of the Spanish Constitutional Court on its nature. Finally, I analyse the proposals of some Autonomous Communities that have regulated other kinds of citizen's consultations.

Keywords: political representation; local democracy; citizen participation; municipal popular consultations.

1

Premisa

A principios de la década de los setenta del siglo pasado, Schmitt-Glaeser empleó la expresión “euforia de la participación” para referirse al fenómeno de la eclosión de las demandas participativas de una sociedad emergente en un contexto económico, político, social, ideológico y cultural específico. Los términos del debate que enmarcan la aparición de la citada expresión son de sobra conocidos: en la inmediata posguerra y en el periodo de la guerra fría se origina una crisis del sistema representativo, al concebirse el régimen democrático como un método de gobierno en el que la participación ciudadana se concreta exclusivamente en un mecanismo de designación de gobernantes¹.

A partir de este presupuesto, como solución, se abona el terreno para establecer una permanente prolongación de la representación popular en el concreto ámbito del ejercicio de las funciones administrativas, mediante la participación y colaboración de los ciudadanos y las organizaciones en que estos se encuadran en las propias estructuras administrativas. No en vano, se ha observado que la democracia no sobreviviría durante mucho tiempo a menos que los ciudadanos sean capaces de crear y mantener una cultura política de apoyo, una cultura encaminada a sustentar las prácticas y los ideales democráticos². De modo que –es razonable sostener– uno de los instrumentos que coadyuva a generar esa cultura democrática es, precisamente, el relacionado con los mecanismos de participación ciudadana directa en los procesos de toma de decisiones públicas. De acuerdo con ello, y desde posiciones maximalistas, se podría concluir afirmando que sin la concurrencia de tales mecanismos de participación directa, destinados a complementar la democracia representativa, no existe la posibilidad de generar una cultura democrática.

Como consecuencia de la crisis económica y la subsiguiente profunda degradación de las instituciones, en los últimos tiempos se ha exacerbado la crítica al modelo democrático representativo, fenómeno que no es exclusivo de nuestro país y del que existen no pocos ejemplos en nuestro entorno. En este panorama de deslegitimación de la democracia representativa, de sobra conocido, se desenvuelve la política pública en materia de participación ciudadana local. Uno de los elementos de esta política que ha llamado la atención en los últimos tiempos es el relativo a las consultas populares municipales, interés

1. Por todos, AGUIAR DE LUQUE, L., y GONZÁLEZ AYALA, M.^a D., “Artículo 23.1: El derecho a participar en los asuntos públicos”, en ALZAGA VILLAAMIL, Ó. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo II, Cortes Generales/Edersa, Madrid, 1997, pp. 650 y ss.

2. Cfr: DAHL, R. A., *On Democracy*, Yale University Press, New Haven & London, 1998, pp. 50-51.

derivado de motivos de naturaleza dispar. Entre ellos, aun de modo telegráfico, baste reseñar ahora dos: de una parte, como presupuesto de la búsqueda de una pretendida “democracia real”, en oposición a una democracia meramente nominalista y formal –democracia representativa–, en fechas recientes han tomado cierto impulso procesos de democracia directa en distintos ayuntamientos, en los que se llama a la comunidad local a participar en el proceso de dirección y de toma de decisiones municipales³; por otra parte, al hilo de la celebración de la consulta soberanista en Cataluña, se han aprobado por el Parlament y el Govern de la Generalitat diferentes acuerdos y normas que aluden a la figura a la que nos venimos refiriendo, cuyo alcance y naturaleza ha sido delimitado por la mediación del Tribunal Constitucional en diferentes fallos, sistematizando, actualizando y consolidando doctrina anterior⁴.

Como puede apreciarse, estamos ante un fenómeno de indudable enjundia, que presenta múltiples aspectos de interés y que puede analizarse desde diferentes ópticas. Nuestra intención es, lo advertimos desde ahora, mucho más modesta. En las páginas que siguen a continuación vamos a centrar nuestra atención en el análisis de la figura de las consultas populares locales desde una perspectiva metodológica meramente descriptiva. Para ello, en primer término, formularemos algunas reflexiones sobre la decidida voluntad del constituyente de organizar el gobierno local a partir de un modelo de democracia representativa, premisa constitucional que determina el lábil alcance y efectos de los instrumentos de democracia directa y democracia participativa. (2). Seguidamente, aludiremos a una serie de factores que, a nuestro modo

3. Propuestas que, contrariamente a su pretensión, no van al fondo del asunto, dado que muchas de ellas olvidan, como ha advertido GARRORENA MORALES, que “de la democracia representativa –hoy por hoy y que se sepa– no se puede prescindir” (“La crisis actual de la democracia representativa. ¿Qué hacer?”, en *Escritos sobre la democracia y la crisis de la democracia representativa*, CEPC, Madrid, 2014, pp. 195-196). En esta línea, que aquí se comparte, el profesor ZAFRA VÍCTOR ha reflexionado a propósito de la idea de que la democracia local en España ha sido insuficientemente representativa en la práctica, por lo que “la calidad de la política local no pasa por promover ante todo más participación sino mejor representación”, de modo que, en definitiva, “una mayor participación con el actual déficit de representación contribuirá a empeorar el gobierno local” (“Órganos y estructuras de participación social”, en VV. AA., *La Ley de Modernización del Gobierno Local*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2003, pp. 47 y ss). Sobre ello ha vuelto en fecha reciente el autor citado, en *La democracia según Sartori*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, 119 pp., proponiendo una teoría propia de la democracia representativa, como nos anuncia en su prólogo Daniel Innerarity. En definitiva, como en la narración Chestertoniana, no deberíamos considerar un veneno como antídoto de otro veneno si la enfermedad empeora; *vid.* CHESTERTON, G. K., *Los límites de la cordura. El distributismo y la cuestión social*, El buey mudo, Madrid, 2010, pp. 47-50.

4. Se trata, con carácter principal, de las SSTC 103/2008, de 11 de septiembre; 31/2010, de 28 de junio; 31/2015, de 25 de febrero; 32/2015, de 25 de febrero; 137/2015, de 11 de junio; y, por último, la reciente STC 51/2017, de 10 de mayo, dictada con relación a la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum.

de ver, determinan la existencia de una permanente euforia participativa en el ámbito local. (3). A continuación centraremos nuestra atención en las consultas populares municipales previstas en el artículo 71 de la LrBRL. (4). La exposición descriptiva que llevaremos a cabo trata de responder a tres interrogantes concatenados: cuál ha sido la práctica de este tipo de consultas desde 1985 hasta la fecha; cuál es la naturaleza del acuerdo de Consejo de Ministros para su autorización; y, finalmente, cómo ha delimitado el alcance y naturaleza de estas consultas la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa. La respuesta a estas preguntas nos llevará, por último, a la exégesis de algunas propuestas normativas autonómicas que abordan la regulación de consultas ciudadanas locales alternativas a la consulta popular de la Ley básica de régimen local, en cuyo diseño ha sido determinante la decantación por la naturaleza referendaria de la consulta popular municipal *ex* artículo 71 de la LrBRL sostenida por el Tribunal Constitucional.

2

Principio democrático representativo y Gobiernos locales

El artículo 1 CE se configura como una “norma de apertura constitucional” en el sentido de que, con vocación rupturista de la ordenación jurídica inmediatamente anterior, “*constituye* al Estado: lo configura normativa e institucionalmente, en el nivel fundamental que cimienta a todo el ordenamiento jurídico”⁵. De acuerdo con esta premisa se puede afirmar entonces que el artículo 1.1 CE contiene una serie de declaraciones que impregnan todo el texto constitucional, y que proveen consecuencias para los Gobiernos locales en dos momentos y direcciones distintas⁶. Por una parte, en el momento constituyente, dado que se produce una fractura de la concepción de qué ha de entenderse por tales Gobiernos locales con relación al ordenamiento inmediatamente precedente. Quiebra que incide no solo sobre la noción de municipio, sino que alcanza, además, al funcionamiento de municipios y provincias, dado que ya en el periodo “constituyente implícito” es posible identificar decisiones gubernativas que condicionan la cualidad democrático-representativa de la institución local en la futura Constitución⁷. Y,

5. Cfr. LUCAS VERDÚ, P., “Artículo 1. Estado social y democrático de derecho”, en ALZAGA VILLAAMIL, Ó. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo I, Cortes Generales/Edersa, Madrid, 1998, p. 98 (cursiva en el original).

6. Sobre esto nos hemos ocupado con mayor detalle en *Ordenanzas ciudadanas de convivencia ciudadana, sanciones y democracia local*, CEPC, Madrid, 2016, pp. 82-106.

7. RUBIO LLORENTE ha distinguido entre el proceso “constituyente explícito”, que lleva a la redacción y aprobación formal de la Constitución, y el proceso “constituyente implícito”,

por otra parte, en el momento constituido, porque ese carácter dinámico de la norma de apertura constitucional al que hemos aludido no se agota en su mera formulación, sino que se extiende tanto a otros preceptos de sus partes dogmática y orgánica –en lo que ahora importa, artículos 23, 140 y 141 CE– como a todo el ordenamiento de desarrollo infraconstitucional del gobierno local.

En atención a lo anterior, cabe sostener que el carácter democrático que incorpora la representación de las colectividades locales a través de la elección de los concejales mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, según proclama el artículo 140 de la Constitución, es una concreta manifestación del Estado democrático que propugna el artículo 1.1 de nuestra Norma Fundamental⁸. Pero esta manifestación de democracia procedimental dirigida a garantizar la libertad de los ciudadanos no agota su virtualidad con su mera proclamación, sino que de la expresa atribución constitucional de la cualidad de representativa a la comunidad local se derivan, al menos, tres consecuencias que se identifican con tres dimensiones en las que el principio democrático se hace eficaz⁹ en su función transformadora de los Gobiernos locales.

En primer lugar, en su dimensión de principio de organización democrática del poder, es posible sostener que, en la concepción de municipios y provincias como entes locales básicos y necesarios del Estado –organización que se deriva de la Constitución de 1978–, al principio democrático –en su doble contenido material y procedimental– le corresponde una función transformadora de la entera organización local, tal y como se venía entendiendo hasta esa fecha. La lectura conjunta y sistemática de los artículos 1.1, 23, 137, 140 y 141 de la Constitución orienta esa función transformadora de la organización local desde el momento en que la democracia se concibe como una forma de organización de los poderes públicos dirigida a alcanzar, ejercer y legitimar el poder político desde la voluntad del pueblo¹⁰.

en el que se producen decisiones que condicionan la estructura territorial del poder, la relación entre órganos del Estado y el sistema de derechos fundamentales (“El proceso constituyente en España”, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, 3.ª ed., Vol. I, CEPC, Madrid, 2012, pp. 31-35). En este último se incardinan decisiones como la promulgación de la Ley 39/1978, de 17 de julio, que reguló un procedimiento electoral local similar al de cualquier sistema democrático representativo de nuestro entorno cultural.

8. En sentido similar, DELGADO DEL RINCÓN, L. E., “Autonomía local, sistema político y forma de gobierno local”, en MATÍAS PORTILLA, F. J. (dir.), *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Comares, Granada, 2012, p. 260.

9. Sobre las dimensiones del principio democrático, *vid.* GARRORENA MORALES, Á., *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*, 2.ª ed., CEPC, Madrid, 2013, pp. 131-133.

10. De ahí que pueda sostenerse que el principio democrático transforma la naturaleza de la autonomía local; *vid.* GARCÍA ROCA, J., “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, en LÓPEZ GUERRA, L. (coord.), *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*, Tirant lo Blanch, Valencia,

En segundo lugar, en la dimensión de principio de legitimación del poder que incorpora el principio democrático, el Gobierno local cuenta con una legitimación democrática propia, derivada directamente de la Norma Fundamental, que va referida a intereses distintos de los de las instancias territoriales superiores. En el bien entendido supuesto de que esos intereses a que nos estamos refiriendo no tienen por qué coincidir, en todos y cada uno de los casos, con los de las instancias territoriales superiores –Estado y comunidades autónomas–. Si partimos de la premisa de que la “política” consiste en la decisión de adoptar ciertos medios para lograr ciertos resultados, fines, propósitos, bienes o intereses¹¹, no cabe duda de que, a través de la intermediación del principio representativo, es posible discernir que los mencionados intereses se materializan en un doble plano: de una parte, y a través del pluralismo como valor superior del ordenamiento jurídico, las técnicas/intereses de gobierno que aplica el municipio pueden responder a principios políticos diferentes de los propios del Gobierno estatal o autonómico¹². Y de otra parte, la aseveración de la existencia de una serie de intereses locales propios –artículos 1 y 137 CE– en ningún caso puede confundirse con la creencia de la pervivencia de unos intereses que por su naturaleza intrínseca sean de índole local; al contrario, implica la concurrencia en el seno de las comunidades locales de una serie de intereses en relación con la realización del interés público general¹³.

Por último, en tercer lugar, el principio democrático posee una dimensión que lo configura como principio que postula la participación de la sociedad en los asuntos públicos. De esta dimensión se derivan, al menos, tres consecuencias importantes. La primera de ellas es que existe una legitimación formal del Pleno local, por cuanto el sistema democrático se organiza conforme al principio de la mayor participación y codecisión posible de todos los ciudadanos. La segunda consecuencia radica en que se produce una legitimación material del citado órgano plenario, en la medida en que presupone la actuación mediadora entre los intereses reales de los individuos, dirigida hacia el bien común. Finalmente, la tercera consecuencia estriba en que las normas, actos y acuerdos elaborados por ese órgano están dotados de un *plus* de legitimidad democrática, al converger en

2001, p. 669; o, como recoge con nitidez la Exposición de Motivos de la LrBRL, la autonomía local ha de situarse a la luz de ese principio y en la perspectiva de los principios nucleares que la Constitución contiene para la total estructuración del Estado.

11. Una interpretación en tal sentido en DAHL, R. A., *Democracy and its critics*, Yale University, 1989, p. 99.

12. Como tempranamente advirtió GARCÍA FERNÁNDEZ, J., en “La autonomía del Derecho Político municipal. Fundamentos dogmáticos en la Constitución Española”, en VV. AA., *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 1422.

13. *Vid.* PAREJO ALFONSO, L., *Derecho básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988, p. 138.

su proceso de elaboración tanto los destinatarios de las mismas como la actividad de quienes las elaboran formalmente mediante su elección directa o indirecta. Esto es, se produce la concurrencia de los dos factores más importantes de la legitimación democrática: de una parte, la representación, y de otra, la participación¹⁴.

Aceptar estas tres dimensiones en que se hace eficaz el principio democrático vinculadas con el artículo 1.1 CE acabadas de reseñar implica, por una parte, afirmar la decantación constitucional por un modelo de democracia representativa en la instancia local, y por otra parte, en consecuencia, predicar la capacidad de los órganos representativos locales, articulados a través de los partidos políticos, para llevar a cabo una actuación mediadora, de elección de opciones y selección de prioridades, respecto del contenido material que tengan, constitucional y legalmente, atribuido. Ahora bien, resulta necesario precisar que el carácter democrático representativo del Pleno aparece íntimamente ligado a la configuración de la autonomía local no exclusivamente como de naturaleza burocrático-administrativa, sino también como principio en el que concurre una decidida vocación política¹⁵, de ahí que el artículo 140 CE distinga entre Gobierno y Administración municipal.

Desde esta perspectiva resulta posible establecer un vínculo entre el mandato representativo contenido en los artículos 23, 140 y 141.1 CE y la existencia de una “acción de gobierno o función de dirección política local”¹⁶, que implica que los órganos de gobierno locales ejercen su función de dirección de la respectiva Administración conforme a sus propias opciones políticas¹⁷. En otros términos, los cargos públicos representativos locales elegidos mediante sufragio universal, directo, igual y secreto se configuran como representantes populares, manifestación de la voluntad política de los vecinos, y con legitimidad democrática para elegir, bajo su propia responsabilidad, entre las diferentes

14. Concepción que se refleja con claridad en la jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal, como puede advertirse en la STC 164/2001, de 11 de julio, caso Ley del suelo, cuando, en relación con los planes urbanísticos, sostiene que “[...] si bien la participación ciudadana directa en el ámbito al que nos referimos, articulada a través del cauce de la información pública, opera como un factor coadyuvante de la legitimación popular del Plan, su legitimación democrática dimana directamente del hecho de haber sido aprobado por un ayuntamiento elegido democráticamente” (F.J. 6).

15. Sobre ello, en extenso, SALAZAR BENÍTEZ, O., *El sistema de gobierno municipal*, CEPC, Madrid, 2007, pp. 49-60.

16. Entre otros, *vid.* GARCÍA FERNÁNDEZ, J., “Autonomía municipal y acción de gobierno local”, en VV. AA., *Informe sobre el Gobierno Local*, MAP/Fundación Carles Pi i Sunyer, Madrid, 1992, pp. 352-353; GARCÍA ROCA, J., “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, *op. cit.*, p. 50; y SALAZAR BENÍTEZ, O., *El sistema de gobierno municipal*, *op. cit.*, p. 58.

17. Así, SÁNCHEZ MORÓN, M., “El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana”, en VV. AA., *Informe sobre el Gobierno Local*, MAP/Fundación Carles Pi i Sunyer, Madrid, 1992, p. 294.

opciones posibles las que mejor respondan a los intereses de aquellos. Además, esa forma de elección de los representantes locales resulta análoga a la de los parlamentarios estatales y autonómicos, que implica, al contrario de lo que sucede con los órganos administrativos típicos, que la Asamblea Local se configura como un órgano que incorpora la representación política democrática de la comunidad vecinal, al tiempo que sirve de instrumento “de participación política y vertebración democrática en el seno de la estructura básica del Estado”¹⁸.

Finalmente, cabe advertir que la configuración del Pleno Local como genuina Asamblea democrática de representación de la total comunidad local cumple, tal y como ha puesto de relieve nuestro Tribunal Constitucional, una triple función de discusión, control y crítica de la actuación de todos aquellos órganos de gobierno y administración que no emanan directamente de la elección popular –STC 32/1985, de 6 de marzo, F.J. 2.–.

En definitiva, y sin perjuicio de que el nivel de Gobierno local es terreno abonado para el ejercicio de mecanismos de participación ciudadana en su configuración legal de “cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos”, según proclama el artículo 1.1 de la LrBRL en relación con el artículo 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local, hay una evidente decantación del constituyente por diseñar un modelo de democracia local representativa, que alcanza su concreción en el desarrollo infraconstitucional del ordenamiento básico local, que se complementa, pero no queda sustituido, por la concurrencia de específicos mecanismos de democracia directa y participativa en los procesos administrativos de toma de decisiones municipales, definidos bien en leyes sectoriales¹⁹ bien por normas municipales²⁰, con el límite, en cualquier caso, de que su uso no puede menoscabar las facultades decisorias de los órganos representativos locales.

3

La [permanente] euforia de la participación ciudadana

La participación ciudadana local se ha desarrollado con cierto ímpetu desde mediada la década de los noventa del siglo pasado hasta nuestros días. En

18. Cfr. LOPERENA ROTA, D., “El Pleno del Ayuntamiento”, *Documentación Administrativa*, núm. 228, 1991, p. 86.

19. Piénsese en los numerosos ejemplos de modalidades participativas orgánicas y funcionales preordenadas por las leyes de educación, servicios sociales, urbanismo, ordenación del territorio, etc.

20. Como sucede con el contenido material de reglamentaciones orgánicas en desarrollo de las previsiones de diferentes preceptos de la ley básica de régimen local, como los artículos 69.2 y 70 bis.1.

ese proceso de consolidación y permanente euforia participativa ha sido determinante la voluntad de algunos ayuntamientos, pioneros en experiencias participativas y banco de pruebas de distintas técnicas de participación. En este sentido, a pesar de que resulta arriesgado sistematizar las razones que han originado esa consolidación, si que podemos espigar entre ellas a fin de conocer alguno de los motivos que han dado lugar a dicho fenómeno. Entre ellos cabe aludir, con mero carácter orientativo, a la experiencia del entorno (i), a la progresiva construcción de la política pública en materia de participación ciudadana local (ii), a la expresa positivización de la participación ciudadana directa en los estatutos de autonomía de segundo ciclo (iii) y, finalmente, a las respuestas políticas frente a la crisis y la inclusión en el debate político municipal de la participación ciudadana (iv). Sin descartar que es perceptible alguna paradoja en este fenómeno de consolidación de la euforia permanente de la participación en el caso de España (v). Como sigue.

i) *La experiencia del entorno*. En la década de los noventa del siglo pasado, desde los Gobiernos centrales de los países más próximos surgen distintas iniciativas y propuestas encaminadas a potenciar instrumentos y técnicas participativas en el ámbito local²¹. Esta reviviscencia del interés por las cuestiones relacionadas con la participación de la comunidad en la vida pública local se enmarca en el esfuerzo de las instituciones europeas para promover y fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, motivada, en términos generales, por el déficit democrático de las instituciones de la Unión.

Partiendo de esta premisa, en un gradual proceso de evolución conceptual, en primer término cabe aludir a la Recomendación Rec (2001) 19, del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local²². Este texto, punto y final de

21. En esta época cabe aludir a dos experiencias que persiguen extender el protagonismo de la comunidad local en la vida pública. Por una parte, el libro blanco titulado *Modern Local Government: In Touch with the People*, elaborado en 1998 por el Gobierno Blair, que incluye entre sus contenidos el relativo a la renovación democrática de los Gobiernos locales ingleses, dirigida a realzar la concurrencia electoral e implicar a las colectividades locales en nuevas iniciativas de participación. Por otra parte, cabe aludir al intenso proceso de reforma del régimen local italiano, iniciado con la modificación de la Ley núm. 142/1990, de 8 de junio, por sendas leyes en 1993 y 1999, a lo que sigue la aprobación del Testo Unico de Régimen Local de 2000, que deroga las anteriores normas, y que incide en distintos aspectos vinculados con la participación ciudadana a nivel local: el protagonismo de los extranjeros y nacionales de la Unión en la vida pública local, la promoción de la participación, la supresión del adjetivo “consultivo” en el caso del referéndum local, que evidencia una ampliación del instituto al poder referirse tanto a la aprobación de propuestas de actos, como abrogativo de procedimientos de carácter general.

22. Cuya importancia ha sido destacada, en el contexto que ahora importa, entre otros por CASTEL GAYÁN, S., “La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias”, *REALA*, núm. 32, 2010, pp. 185-186; MONTIEL MÁRQUEZ, A., “La participación ciudadana en la vida

un proceso dogmático iniciado en otros documentos anteriores elaborados por el Comité Director para la Democracia Local y Regional²³, configura una serie de principios generales como elementos esenciales de una “política de la participación democrática en el nivel local”. Baste señalar ahora que tales principios constituyen “el núcleo duro de la Recomendación”, según sus propios términos, entre los que aparece el de “considerar la cuestión de la participación de los ciudadanos en su conjunto, teniendo en cuenta a la vez mecanismos de democracia representativa y formas de participación directa en el proceso decisonal y en la gestión de los asuntos locales”.

En esta breve exégesis de evolución conceptual que nos ocupa, en segundo lugar, no es posible omitir nuevas iniciativas con una influencia apreciable en este contexto: en concreto, nos estamos refiriendo a la entrada en escena de la Gobernanza en el ámbito de la Unión Europea. En efecto, el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea adopta una visión de la misma que parte del análisis de cinco ejes, entre los que destaca la participación ciudadana²⁴. El diseño de este principio implica la potenciación de la participación de la sociedad civil en todas y cada una de las fases del proceso de formación de las políticas públicas, desde su diseño hasta su ejecución, con el objeto de generar una mayor confianza en el resultado final y en las instituciones²⁵. De acuerdo con ello, puede llegar a afirmarse que la participación de la sociedad civil, a través de redes, en esos procesos de elaboración y adopción de decisiones de políticas públicas, es algo inherente a la propia noción de Gobernanza²⁶, circunstancia que explica bien el cómodo asiento que ha encontrado en el discurso político de los últimos años.

local. La consulta popular”, *UNED. Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 28, 2006, pp. 133-134; y PEMÁN GAVÍN, J. M.^a, “El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la administración local”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 27, 2005, pp. 32-33.

23. La participación ciudadana local no ha dejado de constituir el objeto de atención tanto del Consejo de Ministros del Consejo de Europa como del Congreso de Poderes Locales y Regionales –CDLR–. Entre los textos, documentos e informes elaborados en el seno de estas instituciones cabe aludir a la Recomendación Núm. R (81) 18 del Comité de Ministros a los Estados miembros, referente a la participación en el nivel municipal –que es sustituida por la Recomendación de 2001 citada *supra*–; el Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública en el nivel local elaborado por el CDLR, que entró en vigor el 1 de mayo de 1997; la Recomendación Núm. (97) 7 a los Estados miembros, sobre los servicios públicos locales y los derechos de los usuarios; y, finalmente, la Recomendación Núm. (96) 2, sobre los referéndums y las iniciativas populares en el nivel local, aprobada el 15 de febrero de 1996 por el Comité de Ministros.

24. *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, COM (2001) 428 final, 25-7-2001, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C287/1, 12-10-2001.

25. CASTEL GAYÁN, S., “La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 34, 2009, pp. 404-405.

26. JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones*, Marcial Pons/IVAP, Madrid, 2016, p. 241.

ii) *La progresiva construcción de la política pública en materia de participación ciudadana local.* La participación ciudadana local no consiste solo en la previsión de diferentes instrumentos participativos en una norma de derecho positivo, por el contrario se ha convertido en el objeto de una política activa de los ayuntamientos en la que es posible apreciar el contenido canónico de cualquier política pública: existencia de órganos especializados –consejos de ciudad, consejos territoriales o de barrio, consejos sectoriales, comisiones de trabajo, comisiones de seguimiento, etc.–, elaboración de planes –planificación general, sectorial, etc.–, y concurrencia de una estructura burocrático-administrativa de apoyo técnico a cuyo frente se encuentra un responsable político municipal –área de gobierno o concejalía–, responsable de la ejecución y desarrollo de esta política pública²⁷.

Superando una fase en la que la participación ciudadana local se había centrado casi exclusivamente en el fomento del asociacionismo vecinal, a partir de finales de los años noventa comienza a extenderse con cierta normalidad la aplicación ordenada y sistemática de distintos instrumentos participativos, que parten de la previa definición en sede planificadora de los objetivos que persigue alcanzar un ayuntamiento en aplicación de la precitada política pública: se trata de los presupuestos participativos, atribuyendo la responsabilidad directa a la comunidad local de gestionar parte de los recursos municipales; la institucionalización de sesiones periódicas de información, debate y control de la actividad fuera de las formales sesiones plenarias; el empleo de las tecnologías de la información y redes sociales a través de las cuales los ciudadanos pueden intervenir directamente en asuntos municipales; la elaboración de encuestas de satisfacción de servicios públicos, de carácter global o sectorial; la existencia de los denominados jurados ciudadanos convocados por las autoridades locales para estudiar un asunto concreto que les afecte directamente; el empleo de técnicas de sondeos y encuestas de opinión para conocer el punto de vista de los ciudadanos sobre aspectos específicos de actividades y servicios municipales, etc., cuyos resultados son asumidos por los ayuntamientos en un porcentaje considerable en los casos de los presupuestos participativos y los planes estratégicos²⁸.

Pieza clave en este proceso de generalizada consolidación municipal de la política pública de la que nos venimos ocupando es la obligación de todos

27. Han aludido a esta perspectiva de política pública, entre otros, PEMÁN GAVÍN, J. M.^a, “El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la administración local”, *op. cit.*, pp. 37-38; y RIUS PINIÉS, M., “La política de participación en Cataluña y su relación con el nivel local”, en este mismo *Anuario* correspondiente a 2010, pp. 437-446.

28. Con relación a ello, *vid.* FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, J. L., “Instituciones de democracia participativa a nivel local: características e impacto de las propuestas participativas sobre políticas públicas”, *Anuario de Derecho Municipal 2015*, UAM/Marcial Pons, Madrid, 2016, pp. 167-172.

los ayuntamientos de aprobar una reglamentación propia de las formas de participación ciudadana, introducida en el derecho positivo tras la modificación de la Ley básica local por la Ley 57/2003, de 17 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. En concreto, deducido de su artículo 70 bis, todos los ayuntamientos deben “establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales”. Mandato que, en su aplicación práctica, se ha traducido en la aprobación de reglamentaciones de contenido amplio, de carácter integral, que consideran la materia en su conjunto y definen el entramado orgánico, procedimental y de fomento de las distintas medidas dirigidas a propiciar la participación ciudadana en las políticas públicas locales²⁹.

*iii) La expresa positivización de la participación ciudadana directa en los estatutos de autonomía de segundo ciclo*³⁰. En síntesis, esta tarea se ha llevado a cabo a través de un esquema que se proyecta en una triple perspectiva: sobre su configuración como un principio general de actuación de los poderes públicos autonómicos, sobre el ejercicio del derecho y, por último, sobre la atribución estatutaria de competencias normativas sobre la materia. La primera de las perspectivas aludidas parte de la positivización como un objetivo básico finalista del ejercicio del poder público autonómico de la participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político “en aras de una democracia social avanzada y participativa”³¹. La segunda perspectiva se refiere a la positivización estatutaria del derecho de participación mediante la determinación concreta de su específico contenido a través de un modelo gradual que, en lo que ahora interesa, parte del expreso reconocimiento del derecho de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos³², siguiéndole la identificación de un contenido común integrado por los derechos a promover y presentar iniciativas legislativas; a participar en la elaboración de leyes directamente o

29. Así, CASTEL GAYÁN, S., “La participación ciudadana...”, *op. cit.*, pp. 92 y ss.; y PEMÁN GAVÍN, J. M.^a, “El nuevo impulso...”, *op. cit.* p. 48.

30. Fenómeno que se ha entendido y hace hincapié en el “hecho democrático”, dado que, en comparación con los textos estatutarios originarios, permite hablar de una profundización democrática; así, CASTEL GAYÁN, S., “La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana...”, *op. cit.*, pp. 411-418.

31. *Vid.* los artículos 10.3.19.º del EAAnd y 15.3 del EAAR.

32. En este sentido se pronuncian los artículos 30 EAAnd; 15.1 EAAR; 29 EAC; 11 EACyL; 9.4 EACV; 6.1 EAEx; y, finalmente, 15 EAIB.

mediante entidades asociativas; de petición; y a promover consultas populares locales³³, y concluyendo con la identificación de algún contenido adicional como el reconocimiento del derecho a participar activamente en la vida pública, para lo cual los poderes públicos han de establecer los mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas³⁴. Y, por último, la tercera perspectiva alude al reconocimiento de la competencia autonómica, en algunos casos exclusiva³⁵, para regular el régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y convocatoria por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualesquiera otros instrumentos de consulta popular con la excepción del referéndum y, en otros supuestos, de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución³⁶ de las consultas populares no vinculantes distintas del referéndum.

iv) Las respuestas políticas frente a la crisis institucional y la inclusión de la participación ciudadana en el debate político municipal. Entre las primeras cabe aludir, por una parte, a la aprobación de diferentes leyes de participación ciudadana en desarrollo de las previsiones estatutarias de segundo ciclo³⁷ y, más adelante, en un segundo momento, al impulso, elaboración y aprobación de leyes de “transparencia”, de “gobierno abierto” y de “buen gobierno”³⁸. Por otra parte, desde una perspectiva orgánica, la generalizada existencia de Direcciones Generales autonómicas a las que se encomendaba la política sobre “participación ciudadana”³⁹ después de las elecciones autonómicas de mayo de 2015 se ve superada por la creación de específicas Consejerías en cuya denominación se alude, más o menos explícitamente,

33. Así, los artículos 30 del EAnd, 15 del EAAr y 29 del EAC.

34. *Vid.* el artículo 30.e) del EAAAnd.

35. En este sentido se manifiestan los artículos 78 del EAAAnd, 71.27.º del EAAr y 122 del EAC. Por su parte, en el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura el artículo 9.1.50 de su norma estatutaria enumera, entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, la relativa al “régimen y convocatoria de consultas populares no vinculantes diferentes al referéndum”, sin ulteriores concreciones sobre posibles instrumentos participativos.

36. Como son los casos de los artículos 31.10 del EAIB, 71.1.15.º del EACyL y 50.8 del EACV.

37. Entre otras, las leyes 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, y 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana.

38. Como ha indicado GARRORENA MORALES, A., “La crisis actual de la democracia...”, *op. cit.*, pp. 193-194. Entre las que cabe aludir, a mero título orientativo, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Generalitat de Cataluña; la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; la Ley 8/2015, 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana; y, por último, la Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia.

39. Así, CASTEL GAYÁN, S., “La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana...”, *op. cit.*, pp. 420 y ss.

a la “participación ciudadana”: hay un evidente impulso político en la creación de Consejerías dedicadas específicamente a la materia “Participación Ciudadana”⁴⁰, “Relaciones Ciudadanas”⁴¹ o “Ciudadanía”⁴².

Por otra parte, los partidos políticos, coaliciones electorales, agrupaciones de electores y candidaturas que concurrieron a los comicios locales de mayo de 2015 integraron en sus respectivas propuestas electorales alusiones expresas a la participación ciudadana directa en la vida política local. Ahora bien, las coincidencias entre todas ellas se limitan al hecho de la inclusión de esta técnica en los programas electorales bajo el paraguas común de la “regeneración democrática”, porque el contenido de las distintas propuestas resulta, ciertamente, diferente entre sí. Los ejemplos son variados, pero espigando entre ellos nos encontramos, desde una perspectiva gradual de menor a mayor intensidad, con programas que van desde aquellos supuestos en que, tras vincular las nociones de transparencia y participación ciudadana, abogan, sin ulteriores concreciones más allá de la mera abstracción de los términos en que está formulada la propuesta, por la necesidad de “impulsar y fomentar la participación y colaboración ciudadanas, de una forma individual o colectiva, en una amplia gama de asuntos públicos, reconociendo derechos en este campo y estableciendo fórmulas de participación y evaluación de la acción de gobierno”⁴³, a los casos en que se ha optado por la mera enumeración de

40. Como es el caso de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana creada por el Decreto 6/2015, de 28 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma –BOPA, n.º 175, de 29 de julio de 2015– y de la Consejería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación de la Generalitat Valenciana, creada por Decreto 7/2015, de 29 de junio, del president de la Generalitat, por el que se determinan las consejerías en que se organiza la Administración de la Generalitat –DOGV, n.º 7560, de 30 de junio–, que tiene encomendada la dirección y ejecución de la política del Consell en materia de participación de la sociedad civil y ciudadana.

41. En Navarra, mediante Decreto Foral de la presidenta de la Comunidad Foral de Navarra 23/2015, de 10 de agosto –Boletín Oficial de Navarra, BON, n.º 156, de 12 de agosto–, se creó el Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales, atribuyéndole el ejercicio de las competencias atribuidas a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra de políticas de participación ciudadana.

42. Es el caso de Aragón y el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales creado por Decreto de 5 de julio de 2015, de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos (BOA núm. 128 de 6 de julio de 2015), desarrollado por los artículos 8 y 9 del Decreto 316/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de estructura orgánica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales (BOA núm. 246 de 23 de diciembre de 2015).

43. Este es el caso del programa elaborado en la Generalitat Valenciana por la coalición Compromís, en el que se alude al fomento de la participación ciudadana dentro de la noción más amplia de “un gobierno abierto y con las manos limpias”. *Cfr. Coalició Compromís. Programa de Gobierno. Elecciones a Corts 2015-2019*, 2015, pp. 9-11.

objetivos finalistas y técnicas genéricas de participación sin mayor detalle⁴⁴, pasando por aquellos casos en que las propuestas presentan algo más de concreción, a través de la enumeración de algunas técnicas específicas de participación ciudadana local ya conocidas, cuya generalización se pretende llevar a cabo ahora⁴⁵. Los ejemplos continúan con aquellos casos en que se formulan tanto consideraciones dogmáticas a propósito de la participación ciudadana como técnicas específicas a desarrollar⁴⁶, y, finalmente, no faltan las propuestas

44. Por esta línea meramente programática se decanta el Programa Marco del Partido Popular en el que se incluyen cuatro medidas de fomento de la participación ciudadana: potenciar el diálogo fluido con la sociedad civil, la promoción de foros y debates abiertos, facilitar que los ciudadanos puedan formular propuestas de actuación y, finalmente, el fomento de la mejora y aplicación de instrumentos normativos y mecanismos de participación ciudadana “para lograr una mayor interacción entre los responsables municipales y los vecinos”. Medidas incluidas en el primer epígrafe –“La persona. El centro de todos nuestros esfuerzos”– del capítulo primero titulado “Vivir y convivir: Ciudades y pueblos para los ciudadanos” en *Partido Popular. Manifiesto electoral local: Un compromiso con los ayuntamientos. Elecciones municipales 2015*, p. 15, disponible en http://www.pp.es/sites/default/documntos/af_pp_programa-municipales_2015_actualizado-20.03.15.pdf (última visita, 15 de julio de 2016).

45. En este sentido se manifiesta el Programa Marco del Partido Socialista Obrero Español. Por una parte, se alude a la denominada “Consulta Ciudadana Directa” sobre las decisiones estratégicas y sobre el orden de prioridades de las inversiones municipales del ejercicio siguiente y su consignación presupuestaria, tanto a través de Internet como presencialmente, estableciendo mecanismos que garanticen la limpieza del proceso y su transparencia. Por otra parte, se menciona la implantación de la “Iniciativa Popular Local” para incorporar las propuestas de la ciudadanía a los procesos de gobierno de los ayuntamientos. Y, por último, se menciona la creación del “Registro de Participación Vecinal”, en el que personas físicas y jurídicas pueden voluntariamente inscribirse para recibir información de la Administración sobre materias de su interés y poder participar de manera directa en la aportación de soluciones. Cfr. *PSOE. Programa Marco Municipal. Elecciones Municipales. 24 de mayo de 2015*, pp. 9-10, disponible en el sitio <http://web.psoe.es/source-media/000000629500/000000629994.pdf> (última visita el 15 de julio de 2016).

46. Este es el caso del programa con el que la formación Ahora Madrid concurre a las elecciones municipales de 2015. Tras señalar que “[l]a verdadera participación va acompañada de capacidad real de intervención, de decisión y de integración entre los espacios participativos y la institución. Debe disponer de los mejores recursos, herramientas y metodologías. Debe poder desarrollar consultas y referéndums, diagnósticos y planes de trabajo”, estas afirmaciones programáticas se completan con diferentes medidas que se agrupan en tres áreas: la primera, el desarrollo de presupuestos y procesos participativos, dentro de la cual se alude a las Iniciativas Legislativas Populares, consultas ciudadanas y referéndums vinculantes, presupuestos participativos y el desarrollo de un nuevo reglamento de participación; la segunda, el fomento de las herramientas digitales de participación, entre las que figuran las herramientas a través de Internet para el debate, propuesta y toma de decisiones, el impulso de iniciativas pedagógicas ciudadanas de alfabetización digital, la creación de espacios digitales permanentes de debate y propuestas de medidas y la garantía del desarrollo de los medios de comunicación comunitarios, sin ánimo de lucro y bajo control ciudadano, tales como radios, publicaciones o televisiones de barrio; y por último, la tercera, el fomento de la gestión colectiva de recursos comunes, en la que se incluyen la propuesta de una normativa municipal para la cesión y cogestión de espacios públicos por la ciudadanía, y la cesión y cogestión de estructuras o espacios de propiedad municipal en desuso o infrautilizados para el desarrollo de proyectos con fines sociales y culturales; vid. *Ahora Madrid. Programa Ahora Madrid*.

electorales concebidas como una enmienda a la totalidad al sistema democrático representativo municipal diseñado por el constituyente en 1978, oponiendo como alternativa un completo modelo de democracia directa local⁴⁷.

v) *La reviviscencia de la euforia participativa presenta en esta época también alguna paradoja.* Desde una perspectiva teórica se ha planteado que el dilema democrático fundamental entre participación ciudadana directa frente a la eficacia de la democracia representativa parte de la determinación de un límite relacionado con la igualdad política. En palabras de Dahl, este dilema se condensa en la regla de “la ley del tiempo y los números”: cuantos más ciudadanos contiene una unidad democrática, menos pueden dichos ciudadanos participar directamente en las decisiones gubernamentales y más autoridad deben delegar en otros. De este modo, cabe formular la siguiente regla: cuanto menor sea una unidad democrática, tanto mayor será el potencial de la participación ciudadana directa y tanto menor la necesidad de que los ciudadanos deleguen las decisiones políticas en representantes; mientras que, a la inversa, cuanto mayor sea la unidad democrática, tanto mayor será la capacidad de estos para enfrentarse con los problemas de sus ciudadanos, y tanto mayor será la necesidad de que los ciudadanos deleguen decisiones en sus representantes⁴⁸.

La práctica ha demostrado que en España esta regla no resulta necesariamente de aplicación en el ámbito local; por el contrario, se puede constatar que el aserto contenido en ella se invierte. En concreto, nos estamos

Primavera 2015, pp. 7 y 24, https://conoce.ahoramadrid.org/wp-content/uploads/2015/04/AHORAMADRID_Programa_Municipales_2015.pdf (última visita el 15 de julio de 2016).

47. Puede verse en este sentido el programa de Zaragoza en Común, *Programa Electoral Colaborativo. Zaragoza En Común*, <http://zaragozaencomun.com/wp-content/uploads/2015/04/Programa-colaborativo-Abierto-18-Abril-2015.pdf>, en el que puede leerse lo siguiente: “Es por tanto el momento de asumir la Democracia Participativa como alternativa a la actual democracia representativa en la que los exiguos cauces de participación ciudadana acaban siendo nada más que un complemento estético. El objetivo es crear un Estado Social y Participativo donde las propuestas emanen de una participación de calidad, reflexiva, con información, con preparación y tiempo suficiente para que pueda darse realmente. Una participación que, además de ayudar a tomar buenas decisiones, sea un instrumento para formar ciudadanas y ciudadanos, ayudando a conformar una mentalidad activa, crítica y propositiva con su entorno, que nos haga protagonistas de nuestro barrio, de nuestro municipio, de nuestra historia” (p. 13). Para llevar a cabo esta mutación del modelo constitucional, en el eje rubricado “Un ejercicio participativo de la política” del indicado Programa Electoral se incluyen nueve ámbitos –poder y capacidad de decisión de la ciudadanía, el derecho de iniciativa municipal popular y consultas municipales, una nueva normativa de participación, reforzar y fortalecer el asociacionismo, impulso de los cauces de participación, descentralización administrativa, elección directa de los representantes en distritos y hoja de ruta Plan Distrito Gobierna (2015-2019) para la participación efectiva en los distritos– en los que se concretan cerca de cuarenta propuestas específicas (pp. 14-19).

48. Cfr: Dahl, Robert A., *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1998, pp. 109 y ss.

refiriendo a la modificación llevada a cabo en 2011 de la regulación legal del concejo abierto, tradicional institución de democracia directa en el régimen local español, justificada para “facilitar la compatibilidad de los principios de representación y de eficacia de la gestión municipal”⁴⁹. La Disposición final primera de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, da nueva redacción al artículo 29 de la Ley básica local, suprimiendo el tramo de población de 100 habitantes como presupuesto para la aplicación de dicho régimen, y previendo, en consecuencia, que únicamente funcionan en régimen de concejo abierto, de una parte, los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración, y, de otra parte, aquellos otros en que, por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable. La regulación de su ámbito subjetivo se completa con dos aspectos adicionales relacionados con la previsión de que, en los municipios de menos de 100 habitantes, se elegirán tres concejales en los procesos electorales municipales⁵⁰, y con un complejo sistema de elección del modelo de gobierno –directo o representativo– por el que ha de optar el municipio. A estos efectos, se prevé que los municipios que con anterioridad a la entrada en vigor de la modificación legislativa estaban obligados por ley, en atención al número de residentes, a funcionar en régimen de concejo abierto, pueden continuar con ese régimen especial de gobierno y administración si tras la sesión constitutiva de la corporación, convocada la asamblea vecinal, así lo acordaran por unanimidad los tres miembros electos y la mayoría de los vecinos.

Al margen del escaso rigor técnico de la redacción de este precepto de la Ley básica local, en el que no cabe detenernos ahora⁵¹, lo cierto es que de los 945 ayuntamientos que se regían por el sistema de concejo abierto en las elecciones de 2007, su número se ha reducido a 94 en la actualidad. Esta circunstancia implica, en consecuencia, que en las elecciones locales de mayo de 2015 en 1101 municipios con población inferior a 100 habitantes se aplica un modelo de gobierno representativo mediante la elección de tres concejales⁵².

49. Según se argumenta lacónicamente en el epígrafe VII del preámbulo de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.

50. Artículos 179.1 y 184 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.

51. Por cuanto introduce una causa de pérdida de la condición de cargo público representativo sobrevenida al margen de los supuestos tasados en los artículos 6 y 6 bis de la legislación orgánica de régimen electoral general.

52. Según los datos facilitados por la Dirección General de Relaciones con las Comunidades Autónomas y Entes Locales del Ministerio de Presidencia y para las Administraciones Territoriales.

4

La consulta popular municipal prevista en el artículo 71 de la Ley básica de régimen local

4.1

Treinta años de consultas populares municipales

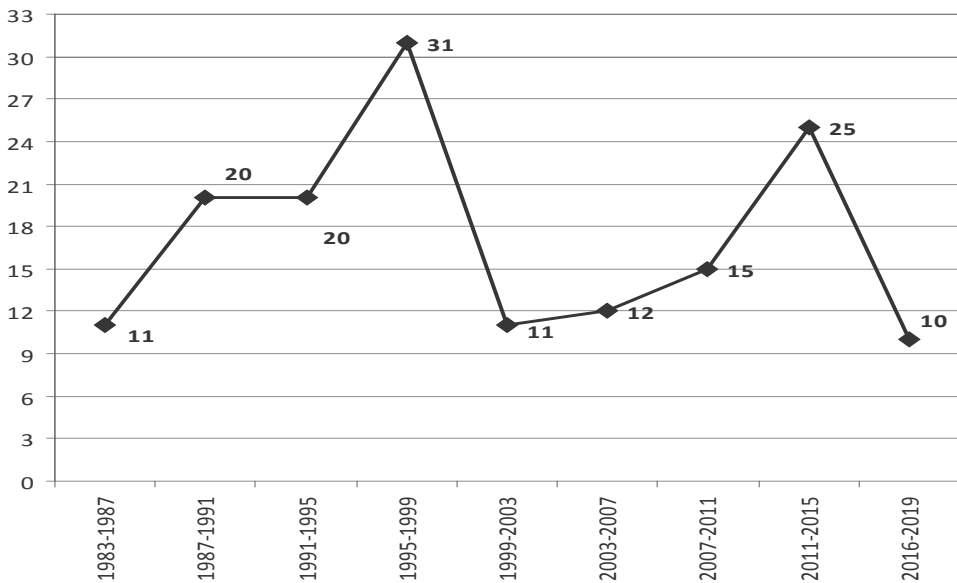
En el modelo originario de gobierno local diseñado por la LrBRL, uno de los elementos sobre los que el legislador básico estatal pretende canalizar las aspiraciones participativas ciudadanas es la consulta popular municipal prevista en su artículo 71. El legislador básico local diseña un modelo de consulta popular municipal partiendo de tres premisas: por un lado, se reconoce el derecho de todos los vecinos a pedir la consulta popular en los términos de la propia ley –artículo 18.1.f) LrBRL–; por otro lado, se reconoce difusamente la naturaleza no vinculante de los instrumentos de participación ciudadana directa y la reserva de la dirección y gestión de los asuntos locales a los órganos representativos locales –artículo 69.2 de la LrBRL–; y, finalmente, se dedica un único precepto a regular los aspectos procedimentales y materiales de este instrumento participativo⁵³: por una parte, se abordan los requisitos formales o procedimentales de la consulta, dado que para iniciarla se precisa un acuerdo plenario adoptado por mayoría absoluta para que el alcalde pueda someter el asunto de que se trate a consulta, requiriéndose para su efectiva

53. El desarrollo autonómico de este precepto se ha llevado a cabo de manera dispar y, sustancialmente, en cuanto a los aspectos de naturaleza procedimental se refiere. Entre las comunidades autónomas que han aprobado legislación específica cabe aludir a Cataluña –Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, que deroga los artículos 159 a 161 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, y el Decreto 294/1996, de 23 de julio, por el que se aprueba el reglamento de consultas populares municipales. Los preceptos de la citada Ley 4/2010 relativos a las consultas populares por vía de referéndum de ámbito municipal no se han visto afectados por la declaración de inconstitucionalidad de la STC 51/2017–, Andalucía –Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de consultas populares en Andalucía– y, finalmente, Navarra –Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local–. Asimismo, cabe mencionar el supuesto de las comunidades autónomas que han optado por desarrollar alguna de las previsiones del artículo 71 LrBRL de manera parcial en su respectiva legislación de gobierno y administración local, y no en un texto legal específico sobre participación ciudadana: situación en la que se encuentran Aragón –artículo 157 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón–, Galicia –artículo 257 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de la Administración Local de Galicia–, Illes Balears –artículo 123 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears–, Madrid –artículo 25 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid–, La Rioja –artículo 168 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja–, Comunidad Valenciana –artículo 143 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana– y, por último, País Vasco –artículo 80 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi–.

celebración la correspondiente autorización del Gobierno de la Nación a través de un acuerdo del Consejo de Ministros; mientras que, por otra parte, se disciplinan una serie de requisitos materiales de distinta naturaleza y fundamento, como son que la consulta trate sobre asuntos de la propia competencia local, que sean asuntos de carácter local, que posean especial relevancia para los vecinos y, finalmente, que no versen sobre materias propias de la Hacienda Local⁵⁴.

En poco más de tres décadas, desde la entrada en vigor de la Ley básica local en 1985 hasta diciembre de 2016, se han tramitado por la Administración estatal 155 expedientes de consultas populares municipales al amparo del artículo 71 de la LrBRL.

TABLA 1. Consultas populares municipales por legislatura



Fuente: Ministerio de Presidencia y para las Administraciones Territoriales.

Elaboración propia.

54. Sobre ello, entre los trabajos más recientes, pueden verse FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Artículo 71”, en REBOLLO PUIG, M. (dir.) e IZQUIERDO CARRASCO, M. (coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 1799-1842; GARCÍA GARCÍA, M.^a J., “La celebración de consultas populares a petición de los vecinos”, *RVAP*, núm. 83, 2009, pp. 69-88; MARTÍN NÚÑEZ, E., “El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios”, *RVAP*, núm. 94, 2012, pp. 123-127; y MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L., “Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum”, en este mismo *Anuario* correspondiente al año 2010, pp. 447-476.

La distribución por legislaturas de las consultas tramitadas refleja algunas cuestiones de cierto interés. Por lo pronto, cabe advertir cómo el número de expedientes tramitados mantiene una cierta tendencia al alza desde la aprobación de la Ley básica local en 1985 hasta la legislatura 1995/1999. Sin perjuicio de que su utilización diste mucho de ser una constante en la vida política local, se aprecia que en algo más de una docena de años las consultas populares alcanzan un número apreciable –81 en total–, circunstancia motivada, quizás, por las expectativas que se habían generado al haber incluido dicho instrumento en la norma básica estatal reguladora del gobierno local. De hecho, en la legislatura 1995/1999 se llega a la cifra de 31 consultas tramitadas, número que no se ha vuelto a alcanzar posteriormente. A partir de ese momento, en las dos legislaturas siguientes –las correspondientes a los períodos 1999/2003 y 2003/2007–, el uso de la consulta popular se desploma en dos terceras partes, siendo relevante que en los años 2003 y 2007 no se tramitó ningún expediente de consulta popular municipal. En este caso, resulta llamativo cómo esta fase de decaimiento participativo coincide, paradójicamente, con el retorno, una vez más, de la euforia participativa, instada en esa ocasión por el legislador estatal e instrumentalizada en las diferentes medidas incorporadas al ordenamiento jurídico por la Ley 57/2003, de 27 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. El apreciable descenso en el número de consultas municipales, tuitivamente, puede obedecer a motivos diversos entre los que cabe aludir a la complejidad de la tramitación del procedimiento, los rígidos requisitos materiales para su efectiva celebración, o los escasos resultados y eficacia obtenidos en la década anterior, que fundamentan el desánimo de los posibles promotores. Sobre ello volveremos más adelante –*vid. infra* 4.2–. Finalmente, en una tercera etapa cabe advertir un cierto incremento del número de las consultas en la legislatura 2007/2011 –15–, tendencia que se confirma en la legislatura siguiente, que comprende el período 2011-2015, en el que se alcanza el número de 25 consultas tramitadas, y en la legislatura actual, en cuyo primer año se han tramitado 10 expedientes de consulta popular municipal.

Las materias sobre las que han versado las consultas populares municipales tramitadas a lo largo de estos treinta años inciden, como es natural, en múltiples aspectos. Las más numerosas han sido las consultas relacionadas con las dotaciones públicas –33, entre las que aparecen en un número sobresaliente las relacionadas con la “ubicación” de determinadas instalaciones⁵⁵,

55. Así, cabe aludir a las relacionadas con la ubicación de las siguientes: piscina municipal, consultorio médico, centro de enseñanza secundaria, aparcamientos subterráneos o, por último, un cuartel de la Guardia Civil.

las infraestructuras –27⁵⁶, el término municipal –19⁵⁷, el urbanismo –18⁵⁸ y las fiestas locales –17, referidas en su práctica totalidad a cambios de fechas de celebración de las mismas–. Junto a las acabadas de mencionar, en un número notablemente inferior, las consultas también han incidido sobre cuestiones que pueden englobarse en ámbitos como las aguas –7⁵⁹, las minas –7⁶⁰ o el derecho foral –5⁶¹.

De los 155 expedientes de consulta popular municipal instruidos hasta la fecha, dejando al margen los 8 que se encuentran en tramitación en el momento de redactar estas páginas, el Consejo de Ministros ha autorizado la celebración de consultas populares municipales en 42 ocasiones, denegando dicha posibilidad en 71 casos y archivando el expediente en 24 supuestos, mientras que, finalmente, los proponentes han desistido de su pretensión en una decena de ocasiones.

56. Como las planteadas con relación a proyectos de autopistas y carreteras nacionales, circuitos de velocidad, ferrocarril, instalaciones de gas, instalación de un almacén de residuos radioactivos, centros penitenciarios, líneas de alta tensión, o extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica –*fracking*–.

57. Ámbito en el que se incluyen cuestiones relacionadas con el término municipal en un sentido amplio, como la denominación de la capitalidad, la modificación de la denominación del municipio, la fusión de dos municipios, la segregación de parte de un municipio, la constitución de una entidad local menor, y, finalmente, la creación de una novena provincia en Andalucía.

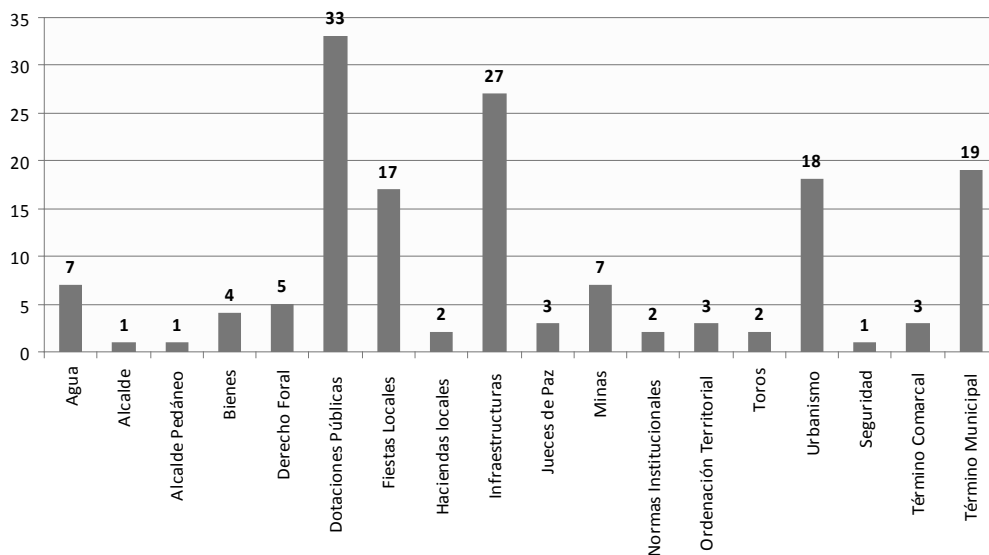
58. Entre las que figuran las vinculadas con la ordenación urbanística de una calle y de un pinar, la inclusión de una finca como suelo urbanizable en unas Normas Subsidiarias de Planeamiento, sobre la calificación urbanística de dos ámbitos concretos, la ampliación del casco urbano de un municipio, el destino de un solar, sobre la posibilidad de ocupar espacios públicos del frente marítimo de un municipio, la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbana o, finalmente, la ubicación de un área residencial estratégica.

59. Área en la que, a los meros efectos expositivos, pueden incluirse las consultas relacionadas con el ciclo hídrico y la prestación del servicio mínimo obligatorio de abastecimiento domiciliario de agua potable *ex* artículo 26.1.a) de la LrBRL, así como las relativas a la forma de gestión del servicio, el mantenimiento o no de una concesión del servicio a una concreta empresa, la integración de un municipio en un consorcio para el abastecimiento de agua o, por último, la utilización de un acuífero.

60. Consultas vinculadas a la explotación de minas de titularidad municipal, así como a concesiones de minas ubicadas en el respectivo término municipal.

61. El objeto de las cinco consultas planteadas consistía en la aplicación o no en el respectivo término municipal del derecho foral civil –Bermeo, Gernika Lumo, Marquina, Orduña y Lequeitio–. Todas ellas fueron archivadas sin que culminara su tramitación.

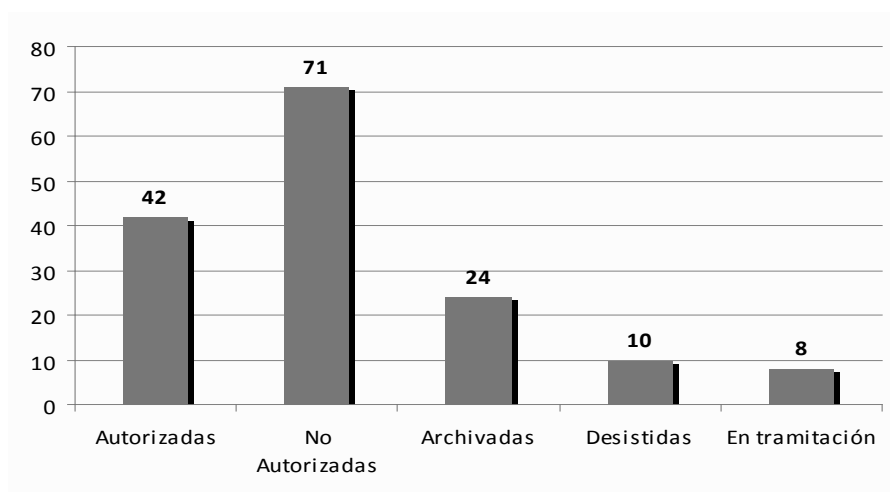
TABLA 2. *Ámbitos materiales de las consultas populares municipales 1985/2016*



Fuente: Ministerio de Presidencia y para las Administraciones Territoriales.

Elaboración propia.

TABLA 3. *Sentido de las consultas populares municipales 1985/2016*



Fuente: Ministerio de Presidencia y para las Administraciones Territoriales.

Elaboración propia.

Desde una perspectiva material, es posible identificar cuatro ámbitos específicos en los que se concentra el grueso de las consultas populares autorizadas. Se trata de los correspondientes a las “dotaciones públicas”, que alcanzan la cifra de 12 consultas⁶², las “fiestas locales”, con 10 consultas autorizadas, los relacionados con diferentes aspectos del “término municipal”, ámbito en el que se han autorizado 7 consultas populares municipales⁶³, y, en último término, el “urbanismo”, con 6 consultas autorizadas⁶⁴.

A las consultas expresamente autorizadas por el Consejo de Ministros hay que añadir tres supuestos adicionales. En concreto, nos estamos refiriendo a aquellos casos que, originariamente, no habían sido autorizados por el citado órgano colegiado y, posteriormente, sí que lo fueron como consecuencia de la anulación del correspondiente acuerdo del Consejo de Ministros por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: se trata de tres consultas populares municipales relacionadas en dos ocasiones con la materia “urbanismo” –la primera vinculada a la calificación urbanística de los ámbitos denominados “Paratge del Castell” y “Plana de Castell” en el municipio de Palamós, y la segunda relacionada con la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbana de Almuñécar–, y en una ocasión con la materia “dotaciones públicas” –referida en esta ocasión a la construcción de un puerto deportivo en el municipio de Castro-Urdiales–⁶⁵.

Las consultas populares municipales autorizadas en los cuatro ámbitos aludidos representan el 83,3 por ciento del total de las consultas permitidas, lo que convierte a tales sectores en el espectro subjetivo en que el órgano

62. Entre las que cabe aludir a las relacionadas con la ubicación de un aparcamiento subterráneo, el emplazamiento de mercados, el uso y destino de la cubierta de una plaza de toros o, finalmente, las vinculadas con el sistema de recogida y gestión de residuos urbanos.

63. Como por ejemplo las referidas a la supresión de un municipio y su segregación en tres nuevos municipios, el cambio de denominación del municipio y la modificación de su capitalidad.

64. En este ámbito se encuentran las relacionadas con la ordenación de una calle, la peatonalización de una calle, la posibilidad de ocupar espacios públicos del frente marítimo de la ciudad o la calificación urbanística de áreas determinadas.

65. La anulación de los acuerdos de Consejo de Ministros relativos a las consultas populares en materia urbanística se lleva a cabo en las sentencias del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 1997 y de 23 de septiembre de 2008, mientras que la vinculada con la instalación del puerto deportivo se concreta en la de 15 de diciembre de 2012. Con relación a la citada jurisprudencia en materia de consultas populares municipales y urbanismo pueden verse, entre otros, los trabajos de COELLO MARTÍN, C. y GONZÁLEZ BOTJA, F., “Consultas populares y planeamiento urbanístico según la STS de 23 de septiembre de 2008”, *Revista de Urbanismo y Edificación* núm.19, 2009, pp. 185-199; LLORENS FERRER, M., “La consulta popular como mecanismo para revitalizar el urbanismo democrático”, en *Revista catalana de dret públic*, núm. 46, 2013, pp. 174-175; ORDUÑA PRADA, E., “La participación ciudadana directa en el proceso de formación de los planes urbanísticos según la jurisprudencia”, *REALA*, núm. 294-295, 2004, pp. 335-338; y TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., *El control del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 214-220.

ejecutivo estatal ha identificado con mayor nitidez la concurrencia de los requisitos materiales de tratarse de asuntos de la propia competencia local, ser asuntos de carácter local y poseer una especial relevancia para los intereses de los vecinos.

4.2

La autorización del Consejo de Ministros como límite para la generalización de la consulta popular municipal

Existe cierta unanimidad en considerar que la causa más importante que ha desalentado a los ayuntamientos para acudir, con carácter habitual, a la técnica de la consulta popular municipal, consiste en la previsión legal de que su autorización ha de llevarse a cabo a través de un acuerdo de Consejo de Ministros. De ahí, en consecuencia, que se haya llamado la atención sobre la desconfianza de la instancia gubernativa hacia este tipo de iniciativas⁶⁶, advirtiendo sobre la vulneración de la autonomía local que incorpora dicho control⁶⁷, y sugiriendo, en definitiva, la posibilidad de que la autorización se lleve a cabo por las comunidades autónomas, salvo que incidan en materias de competencia estatal⁶⁸.

La crítica que se ha formulado a este requisito procedimental puede, a nuestro modo de ver, matizarse en alguno de sus extremos. Para ello podemos partir del comentario a propósito de la naturaleza jurídica del acuerdo del Consejo de Ministros, desde el momento en que la concreción de su alcance puede arrojar cierta claridad sobre su sentido y objeto.

Como punto de partida es posible tomar en consideración la siguiente premisa: los requisitos procedimentales y materiales enunciados en el artículo 71 de la Ley básica local son concurrentes, es decir, es preciso que se cumplan todos y cada uno de ellos consecutivamente, no bastando la existencia de uno o más de los mismos sin la de los restantes, como se ha encargado de reiterar la jurisprudencia sobre el particular, que, asimismo, ha advertido sobre el designio restrictivo del legislador respecto de esta fórmula de participación

66. MOLINS, J. M., “El referéndum a nivel local. El caso español”, en MORATA, F. (coord.), *El Govern Local. Anuari 1991*, UAM/PPU, Barcelona, 1992, p. 149.

67. ASÍ, BARATA I MIR, J., *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*, Tecnos, Madrid, 1999, pp. 205-216, y TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., *El control del planeamiento urbanístico*, *op. cit.*, pp. 206 y ss.

68. En este sentido se pronunciaba la sugerencia planteada en el primer borrador del denominado *Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en España*, p. 117, elaborado por una Comisión de Expertos constituida en el seno del Ministerio de Administraciones Públicas en 2005, suprimida en la versión definitivamente adoptada.

popular que se deduce de tal diseño procedimental⁶⁹. Estos requisitos tienen una doble naturaleza, dado que, por una parte, presentan un carácter procedimental, expresión del adecuado equilibrio entre el principio representativo y el principio de participación directa, puesto que se exige que la consulta popular municipal sea solicitada por los respectivos alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del pleno corporativo; mientras que, por otra parte, poseen naturaleza material, consistente en admitir únicamente consultas relativas a asuntos que reúnan simultáneamente las notas de ser de la competencia propia municipal, de carácter local y de especial relevancia para los intereses de los vecinos⁷⁰.

Lo anterior nos permite colegir que la autorización gubernamental se trata de un acto materialmente administrativo, que tiene por finalidad examinar que la solicitud de someter un asunto a consulta popular municipal se ajusta a los requisitos legalmente previstos al efecto. En este sentido, hay que recordar que el expediente que se instruye para la tramitación de la consulta correspondiente, antes de su remisión al Consejo de Ministros para que adopte la oportuna decisión, se va conformando con diferentes documentos entre los que figuran el acuerdo plenario adoptado por mayoría absoluta del pleno corporativo, la decisión del alcalde de someter a consulta el asunto de que se trate, y los informes de los órganos competentes de la Administración autonómica y estatal por razón de la materia⁷¹. En todos estos dictámenes se efectúa un *test* a propósito de la legalidad de la propuesta que se formula desde el ám-

69. *Vid.* las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2000 –F.D. 2.º, Campos Sánchez-Bordona–, de 15 de noviembre de 2012 –F.D. 2.º, Bandrés Sánchez-Cruzat– y de 29 de noviembre de 2016 –F.D. 3.º, Toledano Cantero–.

70. Según ha razonado el Consejo de Estado en sus dictámenes números 943/1994, de 9 de junio, relativo a la naturaleza jurídica de la autorización del Gobierno prevista en el artículo 71 de la LrBRL y la aplicación a la misma del régimen del silencio positivo previsto en el artículo 42.3 de la hoy derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 1070/2001, de 21 de junio, que hace lo propio con el proyecto de Real Decreto regulador del procedimiento de autorización por el Gobierno de la Nación de las consultas populares municipales, y se ha reiterado por la jurisprudencia; *vid.* entre las más recientes, las sentencias del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2012 –F.D. 2.º, Bandrés Sánchez-Cruzat– y de 29 de noviembre de 2016 –F.D. 3.º, Toledano Cantero–.

71. En la práctica, partiendo de las reglas generales de procedimiento administrativo aplicables a la tramitación administrativa de las consultas populares municipales –artículos 79 y 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de 2016, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas–, se recaban los informes de la Delegación o Subdelegación del Gobierno en que radique el municipio proponente de la consulta, del Ministerio del ramo, de la Consejería autonómica competente por razón de la materia y, por último, del centro directivo al que se atribuye la función de tramitar el expediente y de elevar la propuesta de acuerdo al Consejo de Ministros, en la actualidad, Dirección General de Relaciones con las Comunidades Autónomas y Entes Locales del Ministerio de Presidencia y para las Administraciones Territoriales.

bito municipal, de modo que, a pesar de carecer de carácter vinculante, todos estos informes evacuados se configuran como los elementos determinantes en función de los cuales se forma la voluntad del órgano colegiado gubernamental. En consecuencia, la actuación del mismo se limita a la adopción de un acuerdo autorizador o denegatorio de la consulta popular de que se trate, de acuerdo con informes motivados, fundados en derecho positivo, en los que se lleva a cabo la constatación de la subsunción del supuesto de hecho en lo descrito en la norma jurídica.

Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que no cabe obviar que, atendiendo a la naturaleza constitucional del Gobierno –artículo 97 CE–, la autorización del Consejo de Ministros se trata de un acto complejo, de un “acto híbrido”, en el que concurre la voluntad política del Gobierno en cuanto al fondo, mientras que la formación de dicha voluntad se basa en la exclusiva argumentación jurídica, en un control de mera legalidad en los términos y con el alcance ya descritos. Esta caracterización del acuerdo del que nos venimos ocupando pone de manifiesto que su control jurisdiccional, en todo aquello que pudiera tener de decisión de mera oportunidad o manifestación de una voluntad que, sobre la base de apreciaciones de orden estrictamente político, exprese dicho órgano colegiado, se reconduce a la teoría del control de los actos del Gobierno por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo –artículo 2.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa–, que alcanza al control de los elementos reglados del acto en cuestión⁷².

El ámbito de decisión política de mera oportunidad o manifestación de una voluntad que, sobre apreciaciones de estricta índole política, manifieste el acuerdo del Consejo de Ministros a propósito de autorizar o no una consulta

72. A pesar de que no se trata de un supuesto de consulta popular municipal previsto en el artículo 71 de la LrBRL, resulta ilustrativa la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1993 –Baena del Alcázar–, dictada con relación a un acuerdo de Consejo de Ministros en el que se resolvía no tomar en consideración la solicitud de celebrar el referéndum previsto en el artículo 8 del Estatuto de Autonomía del País Vasco sobre la incorporación del enclave territorial de Villaverde de Trucíos a la Comunidad Autónoma de País Vasco. En su Fundamento de Derecho 3.º, tras recordar que una vez aprobada la Constitución, y específicamente según lo previsto en sus artículos 9.1. y 24, no puede admitirse en nuestro derecho que existan actos de los poderes públicos no sometidos al ordenamiento jurídico y exentos, en consecuencia, de control jurisdiccional, se lee lo siguiente: “[...] ello no excluye que existan actos de los máximos órganos constitucionales que tengan asimismo un máximo contenido político, los cuales no son controlables respecto al fondo de la decisión en sede jurisdiccional, sino ante la instancia política correspondiente. Pero en cuanto dichos actos contengan elementos reglados establecidos por el ordenamiento jurídico estos elementos sí son susceptibles de control jurisdiccional. Ello implica que la doctrina del acto político no puede ser invocada como fundamento de la inadmisibilidad, ya que es obligado para el juzgador comprobar si existen en el acto elementos reglados y comprobar también si en cuanto al fondo se da ese contenido político no controlable”.

popular municipal, es, en consecuencia, prácticamente testimonial, y, en cualquier caso, sujeto al control jurisdiccional.

La decisión del órgano gubernativo, en definitiva, no es ni más ni menos que un acto de control procedimental y material de la actividad municipal cuya idoneidad es fiscalizable ante los tribunales. Desde esta perspectiva, en consecuencia, no parece que a través de este acuerdo se lleve a cabo un control exacerbado por parte del Consejo de Ministros de la actividad municipal. Por el contrario, a nuestro modo de ver, este control se configura como una manifestación práctica de los “controles de carácter puntual” referidos “normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incida en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del municipio, la provincia, la comunidad autónoma o el Estado. [...]”, respecto de los que no cabe formular reproche alguno de constitucionalidad⁷³. Esto es, en definitiva, se configura como una modalidad de control a fin de comprobar si en la consulta popular municipal de que se trate concurren los requisitos procedimentales y materiales definidos en el artículo 71 de la LrBRL⁷⁴.

73. Cfr. el Fundamento Jurídico 3 de la STC 4/1981, de 2 de febrero. Y continúa señalando lo siguiente: “En cambio, la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a ‘la gestión de los intereses respectivos’ fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración. Ello, naturalmente, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia Constitución”. Por ello –baste dejarlo enunciado en este momento–, suscita serias dudas de constitucionalidad la inclusión en los artículos 257.3 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, y 25 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, de la necesidad de que, tras la autorización del Consejo de Ministros, se precise un decreto de convocatoria de la consulta correspondiente aprobado por el Consejo de Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma para la efectiva celebración de la consulta popular municipal.

74. En igual sentido GARCÍA GARCÍA, M.^a J., “La celebración de consultas populares...”, *op. cit.*, pp. 79-83. A mayor abundamiento, cabe advertir cómo el control del Tribunal Supremo, cuando ha fiscalizado acuerdos de Consejo de Ministros denegando la autorización de consultas populares, se ha extendido al examen de la concurrencia de los requisitos de tratarse de un asunto de competencia municipal y de carácter local –sentencias de 17 de febrero de 2000 y de 19 de noviembre de 2014, relativas a la creación de la novena provincia andaluza y a la inclusión en un plan general de ordenación urbana de la prohibición de prospecciones o extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica (*fracking*)– o de tratarse de un asunto de competencia municipal –sentencias de 11 de noviembre de 2012 y de 29 de noviembre de 2016, sobre consultas en materia de puertos deportivos y en cuanto al mantenimiento de una concesión otorgada para la gestión de los servicios del ciclo integral del agua–.

4.3

La jurisprudencia sobre las consultas populares locales

Definido por el constituyente un modelo de democracia representativa para la instancia local, según hemos visto *supra*, el legislador orgánico procedió a desarrollar las previsiones contenidas en el artículo 92 de la Norma Fundamental. La Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, en lo que ahora interesa, abordó esta materia especificando en su Disposición adicional que “Las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización”. Bajo estas coordenadas se asienta el originario régimen jurídico de las consultas populares locales en el que es pieza basilar la reserva al Consejo de Ministros de la autorización para su convocatoria, primera ocasión en que la legislación española impone una intervención de la Administración central de tal naturaleza en una materia típicamente local⁷⁵. En este momento, en consecuencia, el entero régimen jurídico de una institución históricamente imbricada en el seno de la legislación de régimen local se fragmenta, llevándose a cabo el reparto de la función normadora de la consulta popular local entre el legislador orgánico y el legislador ordinario de régimen local: se reserva a aquella la autorización para su celebración y a esta el entero régimen procedimental de la misma.

Parte de la doctrina ha sostenido, precisamente, que de los artículos 92.3 y 149.1.32.^a CE y de la precitada Disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, se deduce que las consultas populares locales no son una de las modalidades de referéndum previstas en la propia Norma Fundamental⁷⁶.

No obstante lo anterior, lo cierto es que aquella no es la única interpretación posible, dado que tales preceptos también cabe entenderlos en el sentido de que la reiterada Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reconoce la existencia de otro tipo de referéndum más no previsto en la propia Constitución, el referéndum local, respecto al cual se señala la inaplicación de la normativa

75. Vid. FONT I LLOVET, T., “El referéndum local en España”, *Autonomies*, núm. 2-3, 1985, pp. 125-126.

76. Entre otros, FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Artículo 71”, *op. cit.*, p. 1806; FONT I LLOVET, T., “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías”, en FONT I LLOVET, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2004*, IDP/Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005, p. 30; y MONTIEL MÁRQUEZ, A., “La participación ciudadana en la vida local...”, *op. cit.*, p. 145.

contenida en aquella, “a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización”. En definitiva, por obra de la apertura a los títulos competenciales “régimen local” y “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, así como de la reserva al Estado para su autorización en todo caso, la consulta popular municipal prevista en el artículo 71 de la LrBRL se ha identificado, en una relación de género-especie, en el seno del género “consultas populares” como una especie de referéndum⁷⁷.

Como vemos, la calificación de la consulta municipal *ex* artículo 71 de la LrBRL como una especie referendaria de la genérica categoría consultas populares no es, desde luego, un asunto sobre el que exista coincidencia. Por lo pronto, se trata de un aspecto precisado de alguna clarificación por el legislador, en el sentido de sistematizar y despejar el alcance de dicha categoría. Esta tarea encuentra fundamento, además de por otras razones de índole política, social, etc., si acudimos a la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa a propósito de la naturaleza jurídica del instituto contemplado en el reiterado artículo 71 de la LrBRL, y las dispares conclusiones que han formulado sobre el particular.

4.3.1

La hermenéutica constitucional sobre la distinción entre consultas (generales) referendarias y consultas (sectoriales) no referendarias de ámbito local

La configuración de un amplio concepto de “referéndum”, que llegaría a abarcar a la consulta popular municipal del artículo 71 LrBRL, se ha llevado a cabo en dos fallos recientes del Tribunal Constitucional –SSTC 31/2015, de 25 de febrero, y 137/2015, de 11 de junio– pronunciados con ocasión de

77. En este sentido, BUENO ARMIGO, A., “‘Consultas populares’ y ‘Referéndum consultivo’: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, *RAP*, núm. 177, 2008, pp. 204-206; EXPÓSITO, E., “Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. XIV, 2013, p. 387; y GARCÍA HERNÁNDEZ, L. y SANJUAN DE LA FUENTE, E., “Consultas populares y participación ciudadana”, *Informe sobre el Gobierno Local*, MAP/Fundació Carles Pi i Sunyer, Madrid, 1992, pp. 405-418. Con mayor nitidez si cabe, esta idea se reitera en el preámbulo de la Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, al distinguir dos categorías dentro del género “consultas populares”: de una parte, “los instrumentos de participación ciudadana dirigidos a conocer la posición o las opiniones de la ciudadanía con relación a cualquier aspecto de la vida pública y que se materializan en múltiples y diversas modalidades, como encuestas, foros de debate y participación, y audiencias públicas. Por otra parte, los referéndums, que son una modalidad de consulta popular en que se llama a todo el censo electoral a participar y se garantizan los requisitos formales y legales para validar la consulta y su resultado”, entre los que se incluye el referéndum local que no ha sido objeto de reproche constitucional alguno en la reciente Sentencia de 10 de mayo de 2017 del Alto Tribunal.

los recursos suscitados, respectivamente, frente a la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, y el Decreto del Gobierno de Canarias 95/2014, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias⁷⁸.

En la primera de las sentencias aludidas el razonamiento del Alto Tribunal parte de la siguiente premisa⁷⁹: del artículo 149.1.32.^a de la Constitución, que regula las consultas populares por vía de referéndum, se induce que el propio precepto “ha consentido” la existencia de otras consultas populares que no son las referendarias. Estas últimas han sido introducidas por el legislador orgánico y estatutario en el bloque de constitucionalidad (a través de la regulación en algunos estatutos de autonomía de figuras como las “encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular”). De modo que, bajo aquella denominación genérica, se alude a dos instituciones de raíz diferente: la primera de ellas se trata de la consulta referendaria o referéndum, manifestación del derecho de participación política directa en los asuntos públicos –artículo 23.1 CE–, mientras que la segunda es la consulta no referendaria, expresión del mandato dirigido a los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social –artículo 9.2 CE y concordantes–.

Como ha observado Velasco Caballero⁸⁰, el Tribunal Constitucional se sirve de una distinción existente en la propia Ley catalana 10/2014 enjuiciada para discernir entre las categorías de consultas “generales” –destinadas al conjunto de los ciudadanos de una circunscripción territorial– y “sectoriales” –dirigidas a los sujetos, individuales o colectivos, con interés específico en una materia–. De este modo, las consultas generales se configurarían como una modalidad referendaria, mientras que las consultas sectoriales serían “consultas populares no referendarias”.

A lo largo de los siguientes fundamentos jurídicos el Tribunal se afana en la tarea de deslindar estos dos tipos de consultas –referendarias y no referendarias– atendiendo al examen de tres aspectos que determinan los perfiles de sus distintos regímenes jurídicos: quién es el destinatario de la consulta –perspectiva material–, cómo es el procedimiento a través del cual se expre-

78. Pronunciamientos a los que hay que sumar la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de mayo de 2017, que ha examinado la constitucionalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum.

79. Según se desprende del Fundamento Jurídico 5 de la STC 31/2015, de 25 de febrero.

80. VELASCO CABALLERO, F., *¿Son aún posibles las consultas municipales?*, disponible en <http://www.idluam.org/blog/?p=357>

san los destinatarios –perspectiva procedimental–, y⁸¹, por último, el distinto alcance de la distribución de competencias sobre cada una de ellas. Veamos con algo más de detalle lo acabado de enunciar.

i) A través del referéndum se produce un llamamiento del poder público a la ciudadanía para ejercer el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos reconocido en el artículo 23.1 CE. El destinatario de la consulta es el conjunto de ciudadanos que tienen reconocido el derecho de sufragio activo en un determinado ámbito territorial o, lo que es lo mismo, el cuerpo electoral. Cuerpo electoral que el propio Tribunal identifica con el sujeto que expresa la voluntad del pueblo. Tras esta afirmación de principio, la STC 31/2015, a continuación, sienta una primera premisa importante a nuestros efectos, al advertir que, “dado que el cuerpo electoral tiene una adscripción territorial y presenta la composición determinada por el ordenamiento, no existe un único cuerpo de electores, en la medida en que una misma persona podrá formar parte de diversos cuerpos electorales en función de constituir la colectividad de cada uno de los distintos ordenamientos estatal, autonómico o local” –F.J. 5–.

Queda con ello, en consecuencia, asentada la primera premisa dirigida a la confirmación de la existencia de referendos de carácter local.

Por lo demás, el cuerpo electoral no tiene por qué coincidir con el “censo electoral”; por el contrario, considera el Tribunal que, en el caso de que se prevea la participación de mayores de 16 años, o de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de terceros Estados, en la consulta referendaria, ello no obsta para que sus resultados sean imputables al parecer de la ciudadanía de la comunidad autónoma o de la correspondiente entidad local, y se consideren expresivos de su voluntad general en relación con los asuntos que se les planteen en cada caso⁸².

En cambio, en cuanto respecta a las consultas no referendarias el Tribunal considera, en similares términos que en el Fundamento Jurídico 69 de la STC 31/2010, de 28 de junio, que recaban la opinión de cualquier colectivo, por lo que “articulan ‘voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral’ (STC 103/2008, de 11

81. Doctrina que ya había fijado en anteriores pronunciamientos: se trata de las SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, F.J. 2, y 31/2010, de 28 de junio, F.J. 69.

82. Y continúa el razonamiento el Alto Tribunal: “El cuerpo electoral conformado en el art. 5.1 de la Ley, aunque lo desborda, abarca al conjunto de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Cataluña o del ente territorial local, cuyos sufragios no exteriorizan meras voluntades particulares o de colectivos sectoriales sino su voluntad general *uti cives*. En cualquier caso, los menores de 18 años son convocados en su condición ‘política’ de catalanes y los extranjeros en cuanto ‘nacionales’ de otros Estados, es decir, en la condición más genérica de ciudadanía que les es aplicable” (F.J. 8).

de septiembre, FJ 2). Frente a las formas de participación política, en las que se interviene en cuanto ciudadano (*uti cives*), en las consultas populares no referendarias se participa a título individual (*uti singulus*) o como miembro de un colectivo, sea social, económico, cultural o de otra índole (*uti socius*)⁸³.

Esta modalidad específica de consultas no referendarias, en definitiva, se trataría de una manifestación de democracia participativa, no una expresión de democracia representativa o directa, cuyo fundamento constitucional no es el artículo 23 CE, sino el artículo 9.2 de nuestra Norma Fundamental, en virtud del cual no ya el cuerpo electoral, sino “cualesquiera otros colectivos pueden ser llamados a expresar su parecer sobre asuntos de relevancia pública y a través de cualesquiera procedimientos”⁸⁴.

ii) En el concepto de referéndum –o consulta popular referendaria– la opinión del cuerpo electoral se expresa por medio del sufragio emitido a través de un proceso electoral, a fin de que “el resultado de la consulta pueda jurídicamente imputarse a la voluntad general de la correspondiente comunidad política y, de este modo, considerarse una genuina manifestación del derecho fundamental de participación política reconocido en el art. 23.1 CE”.

Por este motivo, desde una perspectiva formal, el referéndum ha de realizarse “de acuerdo con los procedimientos y con las garantías que permitan a los consultados expresar su opinión mediante votación, pues solo mediante el voto puede formarse la voluntad del cuerpo electoral”.

Dicho lo cual, con cierta solemnidad, afirma la Sentencia a continuación que “Solo a través del sufragio (y no por medio de otras fórmulas de exteriorización de la opinión, como el ejercicio del derecho de manifestación, la aportación de firmas, sondeos de opinión o encuestas, etc.) puede quedar acreditado que el resultado de la consulta sea la fidedigna expresión de la voluntad del cuerpo electoral, de modo que las exigencias del procedimiento de celebración de referéndum deben ser entendidas como medios orientados a un fin: garantizar la realidad y veracidad del juicio emitido por el cuerpo electoral”⁸⁵.

83. Cfr. el Fundamento Jurídico 5.a) de la STC 31/2015, de 25 de febrero.

84. Vid. STC 137/2015, de 11 de junio, F.J. 4.a). En este sentido, valga recordar que el propio Tribunal ya había descartado que se tratase de una manifestación del artículo 23 CE la participación ciudadana en el proceso de elaboración de un plan urbanístico de desarrollo, dado que su fundamento se encuentra en otros preceptos constitucionales –9.2, 27.5 y 6, 48, 51, 52, 105, 125, 129 y 131.2– y obedecen a “manifestaciones de una ratio bien distinta: en el artículo 23.1 CE se trata de modalidades –representativa y directa– de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general, mientras que en los restantes preceptos a que se ha hecho alusión [...] se da entrada a correctivos particularistas de distinto orden”; cfr. el Fundamento Jurídico 4 de la STC 119/1995, de 17 de julio.

85. Vid. el Fundamento Jurídico 5.b) de la STC 31/2015, de 25 de febrero.

Criterio determinante, en definitiva, para deslindar las figuras de la consulta referendaria y no referendaria, que le sirve al Tribunal para, desde la perspectiva de la distribución constitucional de competencias, declarar la inconstitucionalidad de parte de la Ley enjuiciada. Desde otra perspectiva, en un sentido negativo, el criterio aludido proporciona a los poderes públicos locales un extenso elenco de instrumentos a través de los cuales exteriorizar una opinión de la ciudadanía en un asunto concreto.

iii) Desde la perspectiva de la distribución constitucional de competencias, a la hora de precisar las que corresponden al Estado en materia de referéndums en la STC 31/2015, de 25 de febrero, el Tribunal, en primer lugar, afirma que dicho instrumento está sujeto a una doble reserva de ley orgánica: una, genérica, vinculada al desarrollo de los derechos fundamentales –artículo 23 CE–, y otra, específica, asociada a la propia institución del referéndum –artículo 92.3 CE–; mientras que, en segundo lugar, sostiene que del artículo 149.1.32.^a CE se induce que la competencia estatal no se limita exclusivamente a la “autorización 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”⁸⁶. Como corolario de lo anterior, concluye la Sentencia señalando que la “competencia que los mencionados preceptos constitucionales atribuyen al Estado para regular la institución del referéndum, cualquiera que sea la modalidad o ámbito territorial sobre el que se proyecte, ha sido ejercida mediante la aprobación de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum” –F.J. 6A)–.

Esta afirmación ha de completarse, para el caso de la definitiva calificación constitucional de las consultas populares municipales como auténticos referéndums, con la reciente Sentencia de 10 de mayo de 2017. En concreto, en su Fundamento Jurídico 5.c) se sostiene que “es a la ley orgánica a la que remite el artículo 92.3 CE, por tanto, a la que correspondería, en su caso, la previsión genérica o en abstracto, de consultas referendarias distintas a las contempladas de modo expreso en la norma fundamental, consultas cuya regulación constituye contenido necesario, pero no exclusivo, de dicha ley orgánica. Así hizo el legislador para los referenda municipales (disposición adicional LOMR) [...]”. En consecuencia, no parece suscitar excesivas dudas al Tribunal que, desde la perspectiva competencial, la necesidad de reserva de ley orgánica para regular el ejercicio de un derecho fundamental *ex* artículo 23 CE, en el caso de las consultas populares municipales, se cumple con la previsión expresamente contemplada en la ley orgánica de distintas modalidades de referéndum de

86. Como ya había mantenido en el F.J. 69 de la STC 31/2010, de 28 de junio.

que su autorización se reserva al Gobierno, pudiendo desarrollarse, en consecuencia, el resto de su régimen jurídico a través de una ley ordinaria –estatal o autonómica–⁸⁷.

Por otra parte, en cuanto atañe a las competencias autonómicas, en este caso concreto las derivadas del artículo 122 del EAC, la STC 31/2015, de 25 de febrero, delimita en negativo las mismas, al fijar tres límites para su desarrollo. El primero de tales límites⁸⁸ consiste en que “queda fuera de la competencia autonómica formular consultas, aun no referendarias, que incidan sobre ‘cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos [...]’”. El segundo límite alude a una perspectiva material, dado que el objeto de las consultas populares “tampoco puede desbordar ‘el ámbito de las competencias autonómicas y locales, por lo que es evidente que no puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado’”. Por último, el tercer límite se refiere a la concurrencia, precisamente, de un límite adicional en el ámbito de las consultas locales derivado del artículo 149.1.18.^a CE⁸⁹, dado que “la exclusividad del art. 122 EAC ha de serlo, por tanto, sin perjuicio, de la competencia estatal relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” –F.J. 6B)–.

Con mayor rotundidad, si cabe, se muestra el Tribunal cuando se pronuncia sobre la perspectiva competencial de las consultas referendarias o referéndums en la STC 137/2015, de 11 de junio. Tras aludir a los preceptos constitucionales que abordan la materia de la que nos venimos ocupando –23, 92, 149.1.18.^a y 32.^a–, en su Fundamento Jurídico 4.d) se consagra una reserva estatal de la competencia para regular esta materia en los siguientes términos: “[...] la Constitución, en otras palabras, ha querido, en atención a la condición excepcional en nuestro ordenamiento de esta forma de democracia directa, que solo mediante normas estatales puedan preverse, en el respeto a las demás determinaciones de la Constitución, los supuestos, tipos y formas de referéndum, sus ámbitos territoriales, los casos en que puede haber lugar a su convocatoria, sus procedimientos de desarrollo y garantías

87. Por lo dicho hasta ahora, en suma, no compartimos que esta Sentencia haya dejado en “barbecho jurídico” la normativa básica local (artículo 71 LrBRL) y autonómica sobre consultas populares municipales por vulnerar la reserva de Ley Orgánica como sostiene RUIZ-RICO RUIZ, C., *Reforma de la Administración local y problemática jurídico-constitucional. Experiencias de innovación democrática*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 106-107. La situación, según se desprende de la hermenéutica constitucional es, precisamente, la contraria, como veremos a continuación.

88. Reiterando lo argumentado ya en el Fundamento Jurídico 4 de la STC 103/2008, de 11 de septiembre.

89. Que ya había sido invocado por el Tribunal en el Fundamento Jurídico 69 de la STC 31/2010, de 28 de junio.

y, en fin, el reconocimiento jurídico a dar al pronunciamiento popular. Lo anterior no significa, sin embargo, que no puedan en ningún caso los estatutos de autonomía, respetando esta exclusiva competencia del Estado y, en su conjunto, las normas de la Constitución, reconocer a las comunidades autónomas algún género de intervención en la ejecución o, incluso, en el complemento normativo de los preceptos estatales que disciplinen, en los términos señalados, unas u otras figuras de referéndum, siempre que ello se realizara, claro está, sobre asuntos de la propia competencia de la respectiva comunidad autónoma. [...] la posibilidad de una expresa atribución estatutaria en este ámbito a las comunidades autónomas está latente, en cierto modo, como tal eventualidad, en el propio artículo 149.1.32 CE y aparece ya prevista de modo expreso, para determinado ámbito territorial, sobre la base de lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980, en el art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en el que se dispone [...]”.

Finalmente, por lo que respecta a las consultas no referendarias o consultas sectoriales que puedan desarrollarse en el ámbito local, el Tribunal Constitucional reitera algo que ya había advertido previamente al enjuiciar el reproche de constitucionalidad formulado frente al artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña⁹⁰. De este modo, considera que la atribución del carácter de exclusividad de una competencia en la materia que ahora nos ocupa en una norma estatutaria no impide, en absoluto, que partiendo de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas *ex* artículo 149.1.18.^a CE se lleve a cabo una regulación de tales consultas sectoriales (o no referendarias) en una ley estatal de régimen local. Con este planteamiento, en suma, deja abierta la puerta a que el legislador básico de régimen local establezca las bases de aquellos aspectos relacionados con las consultas populares municipales no referendarias que configuran una categoría jurídica: definición de los distintos instrumentos, requisitos materiales y procedimentales para su realización, efectos, etc.

90. *Vid.* el F.J. 69 de la STC 31/2010, de 28 de junio.

4.3.2

La naturaleza de la consulta popular municipal del artículo 71 de la Ley básica local según la jurisdicción contencioso-administrativa

El Tribunal Supremo y los tribunales superiores de justicia han tenido ocasión de pronunciarse, en diferentes ocasiones, a propósito de la naturaleza jurídica de la consulta regulada en el artículo 71 de la LrBRL, cuando aquel ha escurtido la legalidad de los acuerdos de Consejo de Ministros por los que no se autorizaban determinadas consultas populares, y estos han controlado la legalidad de determinados actos y disposiciones locales relacionados con la materia que ahora nos ocupa.

Desde sus primeros pronunciamientos en la materia que ahora interesa, el Tribunal Supremo insiste en la idea de que la consulta popular municipal se configura como una modalidad de participación ciudadana en los asuntos públicos que tiene un régimen jurídico propio, diferenciado de las modalidades de referéndum a que alude el artículo 92 de la Constitución. En concreto, considera que⁹¹ “El artículo 92.1 de la Constitución permite que las decisiones políticas de especial trascendencia puedan ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos, debiendo ser una ley orgánica la que regule las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en aquella. La Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, que desarrolla este mandato constitucional y regula las distintas modalidades de referéndum, dispone en su artículo 2.1 que la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades es competencia exclusiva del Estado. Excluye, sin embargo, de su ámbito de aplicación (Disposición adicional única) las consultas populares que puedan celebrarse por los ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización”.

Esta doctrina se asume sin problema alguno en posteriores fallos de tribunales superiores de justicia. En concreto, merece la pena que nos detengamos en dos pronunciamientos recientes del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en los que se ha examinado la materia de consultas populares municipales.

El primero de ellos es la Sentencia de 9 de septiembre de 2015, que resuelve un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Abogacía del

91. Tal y como se contiene en el Fundamento de Derecho 2.º de la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 2016 –Toledano Cantero–, en el que se sistematiza y reitera la doctrina contenida en los anteriores fallos de 17 de febrero de 2000, 23 de septiembre de 2008 y 15 de noviembre de 2012.

Estado, frente al acuerdo del Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Guipúzcoa de 24 de septiembre de 2013 que convocó a una consulta popular, celebrada el 10 de noviembre de 2013, a los residentes en el barrio de Igeldo sobre su desanexión del municipio de San Sebastián, e indirectamente contra la Norma Foral 1/2010, de participación ciudadana⁹².

El antecedente que da lugar al recurso contencioso-administrativo resuelto en el fallo tiene su origen en el acuerdo de la Diputación Foral convocando una consulta popular en el seno del procedimiento de alteración del término municipal de San Sebastián, en aplicación de lo previsto en el artículo 8 de la Norma Foral 2/2003, de 17 de marzo, sobre demarcaciones municipales de Guipúzcoa, en relación con los artículos 17 a 21 de la Norma Foral 1/2010 de consultas populares⁹³. Al margen de la cuestión competencial, en la que a la postre el Tribunal motiva su fallo desestimatorio del recurso interpuesto, en la Sentencia se formulan algunas consideraciones sobre la naturaleza de las consultas previstas en el artículo 71 de la LrBRL que merece la pena reseñar ahora.

Por lo pronto, el Tribunal confirma lo alegado por la recurrente para fundamentar la impugnación del acuerdo de referencia en el sentido de que las consultas populares en el ámbito local, reguladas en la LrBRL y la legislación autonómica de desarrollo, no constituyen una forma de democracia directa y, por lo tanto, no comportan el ejercicio del derecho de participación reconocido en el artículo 23 y tampoco constituyen una modalidad de referéndum. La Sentencia asume este planteamiento para, a continuación, apostillar que “Las competencias de las entidades que integran la Administración local son de carácter administrativo, de suerte que la consulta en ese ámbito no comporta la manifestación de la soberanía o voluntad del cuerpo electoral propia de las distintas modalidades de referéndum previstas por la Constitución, entre las que no está incluida la consulta en el ámbito (municipal) de la convocada por el acuerdo recurrido (STC 119/1995, de 17 de julio)”.

Como corolario de esta premisa, y recordando la doctrina de la STC 31/2015, de 25 de febrero, de la que ya hemos dado cuenta respecto de

92. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, núm. 386/2015, de 9 de septiembre de 2015 –Fernández Fernández–.

93. El artículo 8 de la Norma Foral 2/2003 prevé en su apartado d) que, una vez adoptado el acuerdo de alteración de los términos municipales, “el ayuntamiento o ayuntamientos obtendrán la opinión no vinculante de los electores del municipio o municipios afectados mediante consulta directa o de otro tipo. En el supuesto de segregación se obtendrá la opinión de los electores de la parte o partes cuya segregación se pretende”. Mientras que los artículos 17 a 21 de la Norma Foral 2/2010 establecen el régimen general procesal de la consulta popular, no ya el específico del procedimiento de segregación de parte del territorio de un municipio, y por consiguiente, según aclara la propia Sentencia, “de aplicación en ese procedimiento a falta de regulación en la Norma Foral 2/2003” –F.D. 6.º–.

los dos requisitos que han de concurrir para considerar que estamos en presencia de un referéndum –llamamiento al cuerpo electoral y garantías propias de un proceso electoral–, la Sentencia afirma que, “Evidentemente, el acuerdo recurrido del Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Guipúzcoa no constituye un acto de un poder político, sino un acto de gobierno o administración de esa entidad en el ámbito de sus competencias sobre demarcaciones territoriales, con lo cual en razón de la propia materia de la consulta y no ya a su extensión territorial (una parte del municipio de San Sebastián) aquella convocatoria no implica el llamamiento al cuerpo electoral de este territorio, propio de la consulta referendaria” –F.D. 5.º–.

Apelar al carácter meramente administrativo de la total actividad municipal, con la subsiguiente negación de la naturaleza política de la misma, como fundamento para rechazar la concurrencia de uno de los requisitos de referencia –llamada al cuerpo electoral–, resulta, quizás, algo desenfocado. Sin perjuicio de que este argumento ha sido razonado por parte de la doctrina⁹⁴, lo cierto es que puede resultar algo distante de la realidad constitucional si no va acompañado de matizaciones importantes. Muy brevemente, cabe precisar que todas las autonomías territoriales reconocidas por el artículo 137 CE comparten una naturaleza sustancialmente idéntica, la de ser autonomías políticas, que en el caso de los Gobiernos locales se refuerza por la intermediación del principio representativo⁹⁵, por cuanto la diferencia entre ellas no se da desde la perspectiva de la naturaleza –política la de las comunidades autónomas y administrativa la de las entidades locales–, sino en cuanto a su grado o alcance. El contenido “administrativo” y el “político” concurren con distinta intensidad en las entidades locales desde el momento en que, por mandato constitucional, el Gobierno local es un gobierno representativo que no realiza funciones meramente administrativas⁹⁶. Por

94. En este sentido, GARCÍA GARCÍA, M.^a J., que, en similares términos a los empleados por la Abogacía del Estado en el escrito de demanda y por la Sala en el fallo del que nos estamos ocupando, rechaza el carácter de instituto de democracia directa ex artículo 23 CE de las consultas populares municipales, en suma, su carácter referendario, al considerar que no concurren los requisitos de llamamiento al cuerpo electoral y garantía del proceso electoral, por cuanto “las competencias de las Administraciones locales se expresan sobre todo a través de actos de naturaleza administrativa y no política, de forma que la opinión de los ciudadanos se proyecta sobre cuestiones de carácter administrativo y no político”; en “La celebración de consultas populares locales...”, *op. cit.*, pp. 50-51.

95. Como ha precisado la jurisprudencia constitucional más reciente, *vid.* las SSTC 34/2011, de 20 de julio, F.J. 14.a); 132/2012, de 19 de junio, F.J. 3; 103/2013, de 25 de abril, F.J. 6; y 153/2014, de 25 de septiembre, F.J. 3.

96. *Vid.*, entre otros, PAREJO ALFONSO, L., *Derecho básico de la administración local*, Ariel, Barcelona, 1988, p. 112; *ibidem*, “La autonomía local en la Constitución Española”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3.^a ed., I, Iustel, Madrid, 2011, pp. 110-115; y SOSA WAGNER, F., “La autonomía local”, en MARTÍN-RETORTILLO, S. (coord.),

ello, en definitiva, es posible identificar un limitado y excepcional ámbito de actividad material de los Gobiernos locales al margen de los supuestos ordinarios y habituales que implican una modalidad de participación individual de los ciudadanos en el ejercicio de tareas meramente administrativas preordenadas por leyes sectoriales –participación en procedimientos de elaboración de normas, de planes sectoriales, etc., expresión del mandato contenido en el artículo 9.2 de la Constitución–, para la cual el legislador orgánico en 1980 y el básico local en 1985 reservó un instrumento extraordinario y específico de participación en el artículo 71 de la LrBRL. En otros términos, la clave consiste, en definitiva, en el carácter excepcional o extraordinario del objeto que suscita la consulta popular municipal. Sobre ello volveremos más adelante.

El segundo fallo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que aborda la materia de las consultas populares municipales es la Sentencia de 25 de abril de 2016, que tiene por objeto el recurso planteado por la Abogacía del Estado frente al acuerdo del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián de aprobación definitiva del Reglamento de consultas ciudadanas⁹⁷. En esta ocasión, la doctrina que contiene la Sentencia en su Fundamento de Derecho Segundo con relación a la naturaleza de las consultas *ex* artículo 71 de la LrBRL puede sistematizarse como sigue.

En primer lugar, frente al carácter de consulta referendaria del artículo 71 de la Ley básica de régimen local invocado por la representación municipal para considerar que la norma municipal recurrida no afecta a la regulación estatal, el Tribunal, tras reproducir extensos párrafos del Fundamento Jurídico 2 de la STC 103/2008, de 11 de septiembre, en los que se deslinda el concepto de referéndum, rechaza con rotundidad la posibilidad invocada por aquella parte procesal, al sostener que “[...] en el ámbito del régimen local no se da la figura del referéndum ni la consulta referendaria, sino esa modalidad de participación ciudadana (no política), en los asuntos de la vida local que regula la Ley de Bases de Régimen Local en el capítulo dedicado a la información y participación ciudadana [...]”.

En segundo lugar, con cierto formalismo en cuanto a su concepción del alcance práctico de los preceptos invocados, estima que los artículos 69.2 y 70 bis 1 de la LrBRL no pueden servir de fundamento para que los municipios regulen en normas de naturaleza reglamentaria modalidades de con-

Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, IV, Civitas, Madrid, 1991, p. 3211.

97. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, núm. 147/2015, de 25 de abril de 2016 –Murgoitio Estefanía–.

sultas populares. En palabras del Tribunal, “no contienen una habilitación competencial que faculte a los municipios para configurar nuevas modalidades o especies de consultas populares de inferior rango y trascendencia, con diferenciaciones nominales y por contraposición a las de carácter refrendario, de suyo inexistentes y no contempladas por el referido artículo 71”.

Por último, en tercer lugar, concluye la Sentencia destacando que “[...] el desdoblamiento entre consultas refrendarias y no refrendarias en el ámbito local carece de fundamento constitucional y de legalidad ordinaria y no cabe convertir en dos una institución que solo cuenta con un régimen básico y fundamental que las iniciativas reglamentarias locales no pueden alterar con esa dicotomía de figuras establecida, por vía de adornar a la figura inviable de las cualidades normativas ineludibles que corresponden a la consulta popular –posibilidad única concebida por el ordenamiento local–, y que conduciría a liberar de esas mismas exigencias a la nueva consulta ciudadana no refrendaria –artículo 1.º del Reglamento–, que surgiría de este modo como una institución de régimen estrictamente reglamentario local contraria a la legislación básica en aspectos competenciales y de procedimiento”.

Los términos taxativos en que está redactado este pasaje del fallo que estamos reseñando, se comparta o no el razonamiento, olvidan la jurisprudencia constitucional reflejada en el epígrafe anterior. A nuestro modo de ver, después de la afirmación contenida en el Fundamento Jurídico 4.d) de la STC 137/2015, reproducido más arriba, quizás no resulta tan sencillo formular ligeramente la afirmación a propósito de la imposibilidad de desdoblamiento entre consultas referendarias y no referendarias en el ámbito local. De hecho, esta es una solución por la que comienza a decantarse el legislador autonómico y, todo ello, para articular un sistema de consultas locales adicional al previsto en el artículo 71 de la LrBRL según vamos a ver a continuación.

4.4

Una práctica en expansión: las consultas ciudadanas locales alternativas a la consulta popular de la Ley básica de régimen local

El balance de las consultas populares tramitadas al amparo del artículo 71 de la LrBRL, en poco más de treinta años de vigencia de la norma básica local, no parece que haya cumplido un papel destacado en la colaboración ciudadana en el proceso de toma de decisiones de los poderes públicos locales. Las excesivas complejidades procedimentales que requiere su celebración, los requisitos competenciales ciertamente rigurosos sobre los que puede proyectarse la consulta son, en definitiva, elementos que operan como factores

de desistimiento de los ayuntamientos interesados en emplear esta técnica, haciéndoles huir hacia fórmulas alegales o no ritualizadas de consultas locales⁹⁸. No obstante lo anterior, en todo ello, quizás se obvia una apreciación que se ha difuminado con el paso del tiempo: si bien, en su planteamiento inicial, la consulta municipal del artículo 71 de la LrBRL se configura como una medida con carácter excepcional y “cuasi extraordinaria” para solventar situaciones extraordinarias de fractura de la posición ciudadana ante un problema municipal concreto⁹⁹, la práctica del instrumento ha tenido como resultado que se emplee para asuntos de naturaleza ordinaria, propios de llamadas a la participación ciudadana en procedimientos administrativos. Si a estas circunstancias añadimos la mediación del Tribunal Constitucional en la determinación del alcance de las competencias autonómicas sobre la materia en las sentencias aludidas con anterioridad, el terreno resulta abonado para la regulación autonómica de consultas populares distintas a las previstas en el artículo 71 de la LrBRL.

La regulación de estas nuevas consultas ciudadanas locales no responde a un modelo homogéneo desde la perspectiva del sistema de fuentes del derecho, no hay, en consecuencia, un patrón genérico que se haya extendido entre las distintas comunidades autónomas, circunstancia que ha originado una generosa casuística. Nos encontramos, de este modo, tanto con supuestos en que la regulación de este tipo de consulta ciudadana local se aborda con cierto grado de detalle por el legislador autonómico en una norma con rango de ley¹⁰⁰, como con ejemplos en que las leyes autonómicas en materia de participación ciudadana excluyen expresamente a las entidades locales de su ámbito subjetivo de aplicación y, específicamente, de esta técnica participativa que sí regulan para el espacio autonómico¹⁰¹, pasando por los ejemplos en que su regulación

98. Ejemplos variados de este tipo de huida se contienen en los trabajos de TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., *El control del planeamiento urbanístico*, *op. cit.*, pp. 194-214; y COELLO MARTÍN, C. y GONZÁLEZ BOTIJA, F., “Consultas populares y planeamiento urbanístico...”, *op. cit.*, pp. 193-196.

99. Así, GARCÍA HERNÁNDEZ, L. y SANJUAN DE LA FUENTE, E., “Consultas populares y participación ciudadana”, *op. cit.*, pp. 413-414.

100. Como los casos de los artículos 31 y siguientes de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum; los artículos 81 y 82 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi; y, por último, los artículos 27 y siguientes del Proyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, X Legislatura, núm. 324, de 14 de noviembre de 2016, pp. 24 y ss.

101. Opción por la que se han decantado las comunidades autónomas canaria, valenciana y de Madrid. *Vid.*, respectivamente, el artículo 20 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana; la Disposición adicional primera, en relación con sus artículos 1.3 y 46, de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, y los artículos 32 y 34 del Proyecto de Ley de Gobierno Abierto, Participación Ciudadana y Transparencia de la Comunidad de

se lleva a cabo a través de acuerdos de órganos ejecutivos de gobierno local sin una expresa y clara habilitación legal previa¹⁰², o, finalmente, aquellos supuestos en que la legislación básica de procedimiento administrativo común ha servido de fundamento para realizar este tipo de consultas ciudadanas¹⁰³.

No obstante lo anterior, en aquellos casos en que se están ritualizando por obra del legislador procedimientos de consulta ciudadana cabe advertir la existencia de algunos elementos comunes en su conceptualización: se trata de instrumentos de participación ciudadana que tienen por finalidad conocer la opinión de un determinado sector de la ciudadanía –consultas sectoriales–, mediante un sistema de votación no referendario –esto es, sin las formalidades del proceso y administración electoral–, mediante un sistema de votación en que no se llama al cuerpo electoral sobre asuntos de la competencia municipal. Parece clara la influencia de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la distinción entre consultas generales referendarias y consultas sectoriales no referendarias. Veamos los elementos más característicos de las propuestas del País Vasco y Andalucía.

i) Los procesos participativos a través de consultas sectoriales y consultas abiertas de carácter local en Euskadi. El extenso Título VI de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, dedicado al “gobierno abierto, transparencia, datos abiertos y participación ciudadana”, aborda en su Capítulo IV –artículos 67 a 82–, con cierto grado de detalle y carácter innovador, los aspectos relacionados tanto con las condiciones que garantizan la efectiva participación ciudadana de personas y entidades o asociaciones en los procesos de elaboración de normas, planes y toma de decisiones derivadas del ejercicio

Madrid, Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid, núm. 54, de 14 de abril de 2016, pp. 5963 a 5965. En la doctrina, TUR ALSINA ha llamado la atención sobre la excesiva cautela del tratamiento del nivel local de Gobierno en estas normas y tratarse de un ámbito escasamente explorado, en “Leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monográfico núm. XIV, 2013, pp. 227-228.

102. En este sentido cabe aludir al complejo camino emprendido por el Ayuntamiento de Madrid para tramitar diferentes iniciativas ciudadanas, celebradas a lo largo del mes de febrero de 2017, y que concluirán, probablemente, con la celebración de consultas populares en los casos de las propuestas “Billete único para el transporte público”, “Madrid 100 % Sostenible” y la reforma de la Plaza de España. Baste ahora señalar que los responsables municipales han articulado el proceso participativo de propuesta ciudadana a través de la aprobación de unas “Directrices para el ejercicio del derecho de propuesta” por la Junta de Gobierno –BOAM, núm. 7496, de 14 de septiembre de 2015–, en desarrollo del artículo 22 del Reglamento de Participación Ciudadana, cuyo contenido es más propio de una norma reglamentaria o un acuerdo de pleno municipal que de un mero acuerdo de Junta de Gobierno, dado que aborda la regulación del entero régimen jurídico y procedimiento de presentación de propuestas, apoyo ciudadano, informe, transformación de la propuesta ciudadana en iniciativa municipal, etc.

103. Este sería el caso de la consulta ciudadana celebrada por el Ayuntamiento de Sevilla con el objeto de determinar las fechas de la Feria de Abril de 2017.

de las funciones de gobierno y administración de las entidades locales, como con la garantía del derecho de participación.

En lo que ahora importa, la sección cuarta del precitado Capítulo IV se dedica a regular, bajo la rúbrica común de “instrumentos de participación ciudadana”, además de las “consultas populares” *ex* artículo 71 de la LrBRL, dos modalidades adicionales de consultas, manifestación práctica de la distinción constitucional entre consultas referendarias generales y no referendarias o sectoriales. Por una parte, el artículo 81 disciplina las denominadas “consultas sectoriales o de ámbito territorial limitado”. La primera de ellas se define como la consulta “que se despliega sobre una problemática concreta y que solo afecta a una parte de los ciudadanos o ciudadanas o a una parte de quienes residen en el municipio” –apartado 2–. Mientras que la segunda se configura como aquella “que despliega sobre una parte del municipio, ya sea un barrio, entidad local menor o distrito municipal” –apartado 3–. Para ambos casos, en los apartados 4 a 9 del citado artículo se regula con exhaustividad el régimen jurídico procedimental de las mismas.

Por otra parte, en el artículo 82 se contemplan las denominadas “consultas ciudadanas abiertas de carácter local sobre políticas públicas o decisiones públicas de especial relevancia”. A diferencia de los dos supuestos anteriores en que únicamente son competentes los municipios para la realización de las consultas reseñadas, en este caso específico se prevé que serán “las entidades locales vascas” las que “podrán llevar a cabo consultas ciudadanas abiertas de carácter local sobre políticas o decisiones públicas” –apartado 1–. Sin perjuicio de la inicial imprecisión conceptual de esta modalidad participativa¹⁰⁴, cabe señalar que el régimen jurídico de este tipo de consultas se desarrolla con detalle en los apartados 2 a 8 del precepto, destacando la regulación de la extensión de la recepción de los votos hasta un máximo de quince días consecutivos o alternos –2–, la emisión del voto en formato papel, a través de sistemas telemáticos o en ambas modalidades, atendiendo a las características de la población y territorio –3–, la extensión del derecho de voto a los extranjeros y los mayores de 16 años empadronados en el municipio –4–, el desarrollo de las reglas procedimentales bien mediante reglamento u ordenanza local o bien mediante acuerdo plenario –7– o, finalmente, el carácter no vinculante de las consultas, sin perjuicio de lo cual se prevé que si el Gobierno local se aparta de su resultado habrá de motivar expresamente las causas que justifican tal acuerdo –8–.

104. Las controversias competenciales suscitadas por este precepto de la Ley autonómica han sido solventadas a través del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco –BOE núm. 41, de 17 de febrero de 2017–.

ii) *Las consultas participativas locales en la Comunidad Autónoma de Andalucía.* Siguiendo la hermenéutica constitucional, así como el modelo diseñado por el legislador vasco, el Proyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía regula¹⁰⁵, asimismo, con detalle una figura de consulta popular distinta de la prevista en la LrBRL. De acuerdo con estas premisas, el legislador autonómico diseña un modelo de consulta local sectorial bajo las siguientes coordenadas: pueden convocarse por diputaciones provinciales o ayuntamientos, siendo variado su ámbito territorial¹⁰⁶; sus destinatarios son un determinado sector o colectivo de población; pueden participar todas las personas mayores de 16 años comprendidas en ese sector o colectivo de población con interés en el objeto de la consulta; se lleva cabo mediante un sistema de contenido no referendario¹⁰⁷; solo pueden versar sobre asuntos de interés público de la respectiva competencia de la Administración local convocante, sobre cuestiones motivadas por el ejercicio de tal competencia y que tengan relevancia para la vida ordinaria de un determinado sector o colectivo de población; se enumera un extenso listado de asuntos excluidos de la consulta participativa¹⁰⁸; a pesar de que no tienen carácter vinculante, cuando el Gobierno local se aparte o asuma el resultado ha de motivar expresamente cuáles son las razones o intereses públicos que le han llevado a seguir o separarse del resultado de la consulta; por último, la iniciativa para su convocatoria puede ser tanto institucional –mediante acuerdo adoptado por mayoría simple de la respectiva entidad local– como ciudadana –a través de la presentación de un número de firmas en función de tramos de población–.

105. *Vid. 10-16/PL-000005, Proyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía*, Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, X Legislatura, núm. 342, 14 de noviembre de 2016, pp. 6-34.

106. En efecto, las convocadas por diputaciones provinciales pueden ser de ámbito provincial o superior al municipal e inferior al provincial. Mientras que, en el caso de las convocadas por ayuntamientos, el ámbito territorial de la consulta puede abarcar el término municipal, uno o varios distritos, el ámbito de una entidad de gestión descentralizada o de un ente desconcentrado de los previstos en el nuevo artículo 24 bis de la LrBRL –artículo 34.2 y 3–.

107. Sin perjuicio de que se prevea expresamente que la votación se llevará a cabo mediante un sistema que tendrá “la condición de universal para el sector o colectivo de la población que tenga interés directo en el tema objeto de la consulta”, siendo el voto igual, libre, directo y secreto, concretándose su forma –electrónico, en papel, etc.– a través de un desarrollo reglamentario posterior –artículo 30–.

108. El artículo 32 del Proyecto de Ley incluye las siguientes: cuando versen sobre asuntos contrarios al ordenamiento jurídico, que no sean competencia de las entidades locales andaluzas, que cuestionen la dignidad de la persona y los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos por el ordenamiento vigente, que se refieran a la organización institucional de las entidades locales andaluzas o a los recursos de las Haciendas locales, y en general a los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de la ciudadanía, constituye el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la Constitución.

5

Final

A pesar de que existen asuntos importantes por resolver, como la naturaleza jurídica, el procedimiento o los efectos de estos instrumentos, todo parece indicar que asistimos a un proceso de sólida implantación de un nuevo modelo de consulta ciudadana local distinto del referéndum previsto en el artículo 71 de la Ley básica de régimen local. De este modo, podemos aventurar que en un horizonte próximo se vaya produciendo un desplazamiento en la utilización de procedimientos ritualizados desde el ámbito estatal al ámbito autonómico, por parte de los ayuntamientos y demás entidades locales que pretendan hacer uso de la técnica de la consulta ciudadana. Esta situación puede llegar a motivar que el legislador estatal se desesperece y comience a explorar la posibilidad que le brinda el Tribunal Constitucional a propósito de regular consultas sectoriales no referendarias. Por otra parte, no es posible obviar que algunas comunidades autónomas están llevando a cabo considerables esfuerzos en el diseño legal de procesos participativos de ámbito local, y han depositado cierta confianza en que existe una demanda social sobre el particular.

Con todo ello, y como cierre de esta descripción del estado de la cuestión, parece oportuno poner de relieve que los problemas jurídico-constitucionales con relación a las consultas populares locales –referendarias o no– parece que tendrán una cierta continuidad en un futuro próximo. Sobre todo, en definitiva, si atendemos a la circunstancia de que, desde la perspectiva competencial, existe una compleja distribución de tareas entre el Estado y las comunidades autónomas en atención al instrumento de que se trate: en el caso de las consultas referendarias generales la regulación corresponde, en el caso de las estatales, a la LORM, al igual que sucede para las de ámbito territorial autonómico, mientras que en el caso de las locales los legisladores concernidos son el orgánico –Disposición adicional de la LORM–, el básico estatal de régimen local y el autonómico de desarrollo. Por su parte, en cuanto a las consultas referendarias sectoriales, cuando se trate de consultas de ámbito autonómico su régimen jurídico habrá de ser elaborado por la correspondiente comunidad autónoma, mientras que en el supuesto de las consultas sectoriales locales puede llegar a existir una regulación básica estatal, que habrá de limitarse a la mera enunciación de su posibilidad, como se desprende del vigente artículo 70 bis 1 de la LrBRL, de algún desarrollo autonómico y, finalmente, de la regulación propia de la entidad local de que se trate.