
Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum¹

José Luis Martínez-Alonso Camps

Profesor asociado de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona.

Director de los Servicios de Secretaría, adjunto a la Secretaría General, de la Diputación de Barcelona

1. **Introducción**
2. **Previsiones constitucionales: Estado democrático, participación política y referéndum**
 - 2.1. Sobre el Estado democrático y la participación política
 - 2.2. Sobre la institución del referéndum
3. **La Ley orgánica 2/1980, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, y la exclusión de las consultas populares municipales**
 - 3.1. El ámbito de aplicación de la Ley orgánica 2/1980
 - 3.2. La exclusión de las consultas populares municipales
4. **Regulación básica y autonómica de las consultas populares municipales y sus características**
 - 4.1. Regulación mediante legislación del Estado y de las comunidades autónomas con competencia estatutaria
 - 4.2. Objeto de la consulta popular
 - 4.2.1. Competencia propia municipal y carácter local
 - 4.2.2. Exclusión de los asuntos relativos a la Hacienda local
 - 4.2.3. Especial relevancia para los intereses de los vecinos
 - 4.2.4. Consulta legal y otros requisitos
 - 4.3. Los sujetos de la consulta popular
 - 4.3.1. Los vecinos
 - 4.3.1.1. Ejercicio del derecho de sufragio activo y carácter de la consulta
 - 4.3.1.2. Petición de la consulta popular
 - 4.3.1.3. Efectos de la iniciativa de consultas populares

1. Este capítulo tiene su origen en mi participación en el curso sobre “Gobierno local: Cataluña, España, Europa”, organizado en Barcelona los días 20 y 21 de julio de 2010, en el marco de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo; concretamente en la Mesa redonda sobre “Participación ciudadana local y gobernabilidad”. La concurrencia de diversos acontecimientos que inciden de manera relevante en el marco normativo de las consultas populares municipales, y en su identificación como referéndum, me ha llevado a formular estas consideraciones.

- 4.3.2. El Ayuntamiento
- 4.3.3. El Gobierno central
 - 4.3.3.1. Títulos competenciales y valoración
 - 4.3.3.2. Naturaleza del acto de autorización
- 4.4. El resto de requisitos y características de las consultas populares
- 5. La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, y sus efectos colaterales en la regulación de las consultas populares**
 - 5.1. El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 y la Ley 4/2010, de consultas populares por vía de referéndum
 - 5.2. La STC 31/2010 y las consultas populares
 - 5.2.1. El Fundamento Jurídico 69 y la interpretación conforme
 - 5.2.2. La incidencia en las consultas populares por vía de referéndum en el ámbito de Cataluña
 - 5.2.3. La incidencia en las consultas populares municipales
 - 5.2.3.1. Los efectos colaterales en la LCAT 4/2010 y su planteamiento
 - 5.2.3.2. ¿Cuál es la verdadera naturaleza de las consultas populares municipales?
- 6. Epílogo**
- 7. Bibliografía**

1. Introducción

En la reunión celebrada el 23 de diciembre de 2010, el Consejo de Ministros acordó solicitar al presidente del Gobierno la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum (en adelante, LCat 4/2010). Dicha Ley fue aprobada en desarrollo del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC), aprobado por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, y concretamente al amparo de sus artículos 29 y 122, precepto este último que ha sido objeto de interpretación conforme por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio (FJ 69). En síntesis, el Tribunal entiende que el establecimiento y la regulación de las “consultas populares por vía de referéndum” han de ser objeto de Ley orgánica, y este es el sentido en el que debe interpretarse el artículo 122 del EAC/2006 para considerarlo ajustado a la Constitución.

Desde 1985 está previsto legalmente que “de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando esta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta

popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local” (artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en adelante, LBRL). Sobre estas consultas populares municipales, no ha sido inhabitual que tanto la doctrina como la jurisprudencia las haya denominado “referéndums”, como tendremos ocasión de acreditar. Y, en fin, esa es la denominación que se ha recogido en la LCat 4/2010, antes aludida, cuyo Título III regula las “consultas populares por vía de referéndum de ámbito municipal” (artículos 31 a 42). Sabido es, sin embargo, que la LBRL no tiene rango de Ley orgánica, sino que se trata de una Ley ordinaria, en su modalidad de básica, aprobada al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, en tanto que reguladora del régimen jurídico de las Administraciones locales. Se plantea, pues, un primer aspecto polémico: ¿tienen las consultas populares municipales el carácter de referéndum pese a no haber sido reguladas en una Ley de carácter orgánico?²

Naturalmente, ya que se plantea el tema de su identidad o sinonimia, vamos a empezar por analizar qué es lo que debe entenderse por referéndum. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado que “el referéndum es (...) una especie del género ‘consulta popular’ con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral [expresivo de la voluntad del pueblo [STC 12/2008, de 29 de enero (RTC 2008, 12), F. 10)] conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23” (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2, 4.º párrafo).

Pues bien, vaya por delante que las consultas populares municipales convocadas al amparo del artículo 71 de la LBRL cumplen con esos requisitos enunciados por el Tribunal Constitucional, y cuya definición, como “consulta al cuerpo electoral sobre asuntos de relevancia con las garantías propias del procedimiento electoral”, ha sido recogida por la legislación autonómica, tal como veremos después.

2. Ese desajuste puede ayudar a explicar las erratas deslizadas en dos de los trabajos citados en la bibliografía, y referidos a dichas consultas, al calificar la LBRL como Ley orgánica.

En el plano material es de sumo interés conocer que el número total de consultas populares municipales promovidas ha sido de ciento veintisiete, de acuerdo con el siguiente desglose:³

Consultas populares municipales: 1985-2010		%
Autorizadas por el Consejo de Ministros (CM)	28	22
No autorizadas por el CM	63	49,6
Desistidas por el Ayuntamiento solicitante	12	9,5
Archivadas	19	15
En trámite	5	3,9
TOTAL	127	100

Se trata de una cifra extraordinariamente baja de consultas populares si se atiende tanto al tiempo transcurrido desde su habilitación legal (veinticinco años, que se corresponden con siete mandatos de las corporaciones municipales, 1985-2010), como al elevado número de municipios en España (de los 8.055 municipios de 1985, a los 8.114 de 2010).⁴ Este contraste entre el universo potencialmente amplio de actores políticos susceptibles de formular consultas y el número reducido de las efectivamente realizadas plantea, desde luego, numerosas cuestiones e interrogantes, entre los que deben ocupar un lugar relevante los relativos a las condiciones legales que las regulan, y en particular si el rigorismo de estas se erige en un factor de desincentivación de tales consultas.

El análisis de la realidad quedaría incompleto, sin embargo, si no se hiciera mención a “otras consultas populares”, articuladas por vías distintas a las de la LBRL, y entre las cuales destaca la “consulta ciudadana” llevada a cabo por el Ayuntamiento de Barcelona, en relación con las propuestas de transformación de la Avenida de la Diagonal, al amparo del artículo 35 de la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta municipal de Barcelona (en adelante, LCMB).⁵

3. Datos facilitados por la Dirección General de Administración Local del Ministerio de Política Territorial en fecha 11.1.2011, a cuya titular, D.ª María de los Llanos Castellanos, agradezco su remisión.

4. Fuente: *Datos gráficos 2010. Registro de Entidades Locales*. Ministerio de Política Territorial: www.mpt.es, Sistema de Información Local (SIL); consulta efectuada el 17.1.2011.

5. Para dicha consulta el Ayuntamiento de Barcelona aprobó un documento de bases (acuerdo del Plenario del Consell Municipal de 23.12.2009, BOPB núm. 313, anexo I, de 31.12.2009). En síntesis, se planteaban dos propuestas alternativas al trazado y configuración de la Diagonal:

La situación en la que nos encontramos es el resultado de la sucesión de normas emanadas por diferentes poderes normativos, desde las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos, y sin olvidar los diferentes Gobiernos central, autonómicos y municipales. A esas normas han seguido pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y de tribunales superiores de justicia. Normas y pronunciamientos que han recibido la atención y el análisis de un número amplio de especialistas. Y el precipitado de todo ello es un complejo entramado, algunos de cuyos principales trazos intentaré distinguir en este trabajo.

2. Previsiones constitucionales: Estado democrático, participación política y referéndum

A los efectos que interesan podemos agrupar las previsiones constitucionales en torno a dos grupos.

2.1. Sobre el Estado democrático y la participación política

El punto de partida lo encontramos en la definición de España como un “Estado social y democrático de Derecho” (artículo 1.1), que entronca directamente con la participación política de la ciudadanía, que queda configurada como un derecho fundamental en el artículo 23.1, según el cual: “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Sobre este precepto conviene precisar tres aspectos:

1.º Considerado en su totalidad, “se trata del derecho fundamental, en que se encarna el derecho de participación política en el sistema democrático de un Estado social y democrático de Derecho, que consagra el artículo 1.º, y es la forma

A) bulevar, y B) rambla; la propuesta C) comportaba no introducir ninguna modificación en la Avenida.

Celebrado durante los días 10 a 16 de mayo de 2010, los resultados fueron los siguientes:

–Participación: 172.161 personas (el 12,17% del censo, constituido por un total de 1.414.783 personas mayores de 16 años empadronadas a 31.12.2009, apartado 3.2.3.2 del documento de bases).

–Propuesta A (bulevar): 20.447 personas (11,88%).

–Propuesta B (rambla): 14.260 personas (8,28%).

–Propuesta C (ninguna de las dos anteriores): 137.454 personas (79,84%).

Fuente: http://www.bcn.es/diagonal/index_cas.html; consulta efectuada el 17.1.2011.

de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español” (STC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2.º).

2.º Incluye las dos manifestaciones de dicho Estado:

–la mediata, por medio de representantes elegidos y calificada como expresiva de la “democracia representativa”;

–y la inmediata, que la ciudadanía ejerce por sí en lo que se identifica como “democracia directa”, y respecto de la cual el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente: “la participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia constitución (arts. 92, 149.1.32, 150.1, 152.2, 167.3 y 168.3)” (STC 63/1987, de 20 de mayo, FJ 5.º).

3.º El hecho de tratarse de un derecho fundamental determina las garantías de su regulación por Ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial (artículo 53.1), y por Ley orgánica en la medida en que se trate de desarrollo de ese derecho fundamental (artículo 81.1).

2.2. Sobre la institución del referéndum

Las determinaciones constitucionales sobre el referéndum pueden sistematizarse así:

- a) Previsión de que “las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos”, que se complementa con la de que “el referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados” (artículo 92, 1 y 2, respectivamente).
- b) Reserva en el sentido de que “una Ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución” (artículo 92.3).
- c) Calificación como competencia exclusiva del Estado de la “autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum” (artículo 149.1.32.^a).

- d) Determinaciones sobre los referéndums de ratificación relativos a los procesos de acceso a la autonomía del artículo 151: iniciativa y aprobación; complementadas con los de su modificación (artículo 152.2).
- e) Exigencia de referéndums de ratificación en caso de reforma constitucional (artículos 167.3 y 168.3).
- f) Requerimiento de referéndum de ratificación de la decisión del órgano foral competente para la iniciativa de incorporación de Navarra al País Vasco (Disposición transitoria cuarta).

Vistas las previsiones constitucionales, interesa destacar que:

1.º No se recoge expresamente contemplada la posibilidad de referéndums o consultas populares municipales.

2.º La reserva de ley orgánica se refiere a “las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución”.

3.º Se utiliza la expresión “consultas populares por vía de referéndum” para calificar como exclusiva la competencia del Estado para autorizar su convocatoria.

3. La Ley orgánica 2/1980, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, y la exclusión de las consultas populares municipales

3.1. El ámbito de aplicación de la Ley orgánica 2/1980

Huérfana de preámbulo o exposición de motivos, la Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, lleva por título “sobre las distintas modalidades de referéndum”, expresión que denota unas pretensiones de exhaustividad, reiteradas tanto en su Capítulo I (“Del referéndum y sus distintas modalidades”), como en su artículo 1: “El referéndum, en sus distintas modalidades, se celebrará de acuerdo con las condiciones y procedimientos regulados en la presente Ley orgánica”.

Con todo, “las distintas modalidades de referéndum” reguladas en los artículos 6 a 10 de la Ley orgánica 2/1980 son, exclusivamente, las previstas expresamente en la Constitución. Con ello se satisfacían tanto la exigencia de Ley orgánica (ex

CE, 92.3), como la demanda urgente de regulación, a principios de los años ochenta, iniciados ya los procesos de aprobación de los estatutos de autonomía.

Este acotamiento en cuanto a su objeto, sin ni siquiera una previsión sobre “otros posibles referéndums”, diluía un tanto las pretensiones de exhaustividad de dicha Ley. Aunque, en verdad, sí que de manera indirecta venía a recordar, vinculándose con el artículo 149.1.32 de la CE, que “la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades, es competencia del Estado”. Y es incuestionable que tal reserva como competencia exclusiva estatal no podía tener otros destinatarios que los otros poderes, autonómicos o locales.

3.2. La exclusión de las consultas populares municipales

La Ley orgánica 2/1980 incorporaba una única disposición adicional del siguiente tenor: “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.”

Releída esta disposición, transcurridos más de treinta años desde su promulgación, no deja de plantear dudas sobre su sentido. Así:

- En ningún momento utiliza el término de “referéndum”, sino el de “consultas populares”.
- Pero si esas consultas populares municipales no tienen la naturaleza de referéndum, ¿qué lógica jurídica tiene mencionarlas en una Ley orgánica que regula esta institución?
- Podría responderse que, precisamente, para evidenciar esa distinta naturaleza, y remitir su regulación a “legislación de régimen local”.
- Pero nuevamente retorna la duda sobre la diferencia cuando, al final de la disposición, se recuerda “la competencia exclusiva del Estado para su autorización”, que, en aquel momento de desarrollo constitucional, no podía tener otro amparo que el de las “consultas populares por vía de referéndum”, mencionadas en el artículo 149.1.32 de la CE.

Lo cierto es que esta determinación en la Ley 2/1980 se ha mantenido inalterada a lo largo del tiempo, y la regulación de la consulta popular municipal se ha llevado a cabo mediante la legislación ordinaria y autonómica, como veremos a continuación. Con todo, debe consignarse que esa falta de regulación orgánica no estuvo exenta de críticas, e incluso de reproches de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 92.3 de la CE, si bien los mismos carecían de base atendido que el referéndum municipal no era una de las modalidades previstas en la Constitución.⁶ Mayor complejidad revestía la objeción de que la consulta popular municipal requeriría Ley orgánica en tanto que supone “desarrollo del derecho fundamental de participación política” (ex 81.1 y 23.1 de la CE). A este respecto cabe consignar el criterio de que “solo exigirían desarrollo por Ley orgánica aquellos aspectos atinentes al sufragio, pudiendo ser regulados todos los demás (naturaleza del referéndum, iniciativa, objeto, efectos de la votación, etc.) por Ley ordinaria”.⁷

4. Regulación básica y autonómica de las consultas populares municipales y sus características

Como hemos anticipado, ya desde su promulgación en 1985, la LBRL reguló las consultas populares: “De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando esta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local” (artículo 71).

Con vistas a fijar el alcance de este precepto, podemos distinguir y analizar las siguientes características.

6. Como concluyentemente apunta IBÁÑEZ MACÍAS (2005: 109), que, con cita a las obras respectivas, menciona como exponentes de tales reproches a LINDE PANIAGUA y HERRERO LERA, y PÉREZ SOLA.

7. IBÁÑEZ MACÍAS (2005: 110), que, en un trabajo posterior, precisa los aspectos necesitados de Ley orgánica y relativos a “la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio: es decir, quiénes tienen derecho de sufragio, quiénes estén privados del mismo, los requisitos para el ejercicio del derecho (inscripción en el censo, etc.), así como los caracteres del sufragio (libre, igual, universal, directo y secreto), y las normas que garantizan dichos caracteres: las reglas sobre votación, escrutinio y proclamación de electos” (2009: 10). Contrariamente, “en favor de la inclusión del referéndum local en el ámbito del art. 23 CE y, por ende, en favor de la necesidad de Ley orgánica”, se decanta BUENO ARMIJO (2008: 223).

4.1. Regulación mediante legislación del Estado y de las comunidades autónomas con competencia estatutaria

Al tratarse del derecho fundamental de participación política (ex CE, 23.1), la regulación está sujeta a la reserva de ley, la cual queda cubierta tanto por la ley estatal, como por la ley autonómica, en este último caso cuando no afecte a las condiciones básicas de su ejercicio (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2, y STS de 13 de octubre de 2003, FJ 4.º). Y de ahí que el precepto transcrito incluya en la regulación de las consultas a la legislación autonómica, si bien con el añadido de que “la Comunidad Autónoma tenga competencia estatutariamente atribuida para ello”.

Debe significarse, no obstante, que la asunción estatutaria se produjo, bien por la mención expresa de la competencia sobre “consultas populares”, bien por la vía de la relativa al “régimen local”, derivada de la propia LBRL, en desarrollo de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (ex CE, 149.1.18 y 148.1.2), con la consecuencia práctica de que todas las comunidades autónomas acabaron teniendo competencia al respecto.⁸

4.2. Objeto de la consulta popular

El artículo 71 de la LBRL exige que la consulta popular tenga por objeto “asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local”. Como se aprecia de su lectura, se trata de un objeto con características varias, lo que requiere de un análisis más detallado.

4.2.1. Competencia propia municipal y carácter local

La adjetivación que califica la competencia municipal es la de “propia”, lo que ha llevado a la doctrina a excluir las consultas en los supuestos de delegación de competencias y de encomienda de gestión.⁹ Sentado lo anterior, tratándose de

8. Ese resultado y la pluralidad de vías para alcanzarlo fueron ya tempranamente advertidos por FONT LLOVET (1985: 120-121). Sobre el detalle de la asunción de competencias por las diferentes comunidades autónomas pueden consultarse los exhaustivos trabajos de ÁLVAREZ MONTOTO (2009: 193-199), BUENO ARMIJO (2008: 213-221) e IBÁÑEZ MACÍAS (2005: 114-119 y 2009: 10-14).

9. Así, FONT LLOVET (1985: 119), IBÁÑEZ MACÍAS (2005: 142) y FERNÁNDEZ RAMOS (2009: 724).

competencias municipales es obligada la referencia al artículo 25 de la LBRL, que detalla una larga lista de sectores y materias, y que habría que completar con la relativa a los servicios obligatorios o mínimos del artículo 26.1.¹⁰ El universo de asuntos susceptibles de consultas populares, pues, vendría enmarcado por su relación con las siguientes materias:

- seguridad en lugares públicos; ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas; protección civil, prevención y extinción de incendios; ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales; patrimonio histórico-artístico; protección del medio ambiente; abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores; protección de la salubridad pública; participación en la gestión de la atención primaria de la salud; cementerios y servicios funerarios; prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social; suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; transporte público de viajeros; actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo; programación de la enseñanza, centros docentes públicos y vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria (artículo 25.2);
- control de alimentos y bebidas y biblioteca pública (se relacionan solo los servicios detallados en el artículo 26.1 y no mencionados en el 25.2).

A esa exhaustiva relación habría que añadir otros tres grupos:

- de un lado, las denominadas “actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas”, detalladas en el artículo 28 de la LBRL; en concreto, “las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente”;¹¹

10. Vinculan la competencia municipal al artículo 25 de la Ley FERNÁNDEZ RAMOS (2009: 279-280), MONTIEL MÁRQUEZ (2006: 147) e IBAÑEZ MACÍAS, autor este último que la extiende al artículo 26 (2005: 141-142).

11. Recuérdese a este respecto que, de acuerdo con la STC 214/1989, de 21 de diciembre, “este art. 28 se configura como una cláusula competencial genérica que, más allá de las competencias que por imperativo de los arts. 2.1.º y 25 de la Ley, el legislador sectorial debe reconocer a las entidades municipales, habilita a los municipios para que puedan desarrollar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones” (FJ 12).

- de otro, las demás competencias atribuidas a los municipios en la legislación autonómica, y últimamente en los estatutos de autonomía;¹²
- finalmente, los diferentes asuntos relativos a la estructuración y ordenación del Ayuntamiento y vinculados al ejercicio de su potestad de autoorganización [ex LBRL, 4.1.a)].

Pese a la amplitud de posibles supuestos, el análisis de los asuntos que han sido objeto de las veintiocho consultas populares autorizadas muestra la siguiente concreción por materias:¹³

- Urbanismo y medio ambiente, un total de 10 consultas (asuntos relativos a un Plan general urbanístico; peatonalización de vía urbana; calificación urbanística de paraje virgen; ubicación de aparcamiento subterráneo; destino de un solar; inclusión del municipio en parque natural; explotación de una cantera; ocupación de espacios en el frente marítimo; explotación de calizas en monte de utilidad pública y gestión de residuos urbanos).
- Organización y funcionamiento del Ayuntamiento, un total de 9 (sobre Reglamento orgánico; disolución del municipio; cambio de denominación del municipio, 4; segregación de núcleo de población; cambio de capitalidad y traslado de su núcleo; e incorporación a un Consorcio).
- Fechas de celebración de la fiesta mayor (6) y de ferias y mercados (2), y una consulta común a ambas.

12. Expresivos de ambos casos lo son los de:

a) Cataluña, que incluye nuevas competencias municipales, por ejemplo, sobre abastecimientos energéticos, transporte adaptado a personas con movilidad reducida y ocupación y lucha contra el desempleo, en los artículos 66.2, 67 y 71, respectivamente, del texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (en adelante, TRLCat), aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, y 84.2 del EAC/2006 (así, en relación con infraestructuras y servicios de telecomunicaciones); y

b) Andalucía, que hace lo propio precisando las competencias en relación con los planes periurbanos y reservas naturales concertadas, entre otras, en el artículo 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (en adelante LALAnd), y sobre la ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas, por ejemplo, en el 92 de la Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante, EAA).

13. Datos facilitados por la Dirección General de Administración Local del Ministerio de Política Territorial en fecha 11.1.2011.

Descrita la dimensión material de los asuntos susceptibles de consultas, el análisis debe completarse con las consideraciones de orden jurídico-formal que se exponen a continuación:

a) No es imprescindible que la resolución definitiva de ese asunto corresponda exclusivamente al Ayuntamiento, sino que cabe que se ejerzan competencias en concurrencia con otras Administraciones.¹⁴

b) Si el asunto trasciende el ámbito territorial del municipio, la jurisprudencia ha considerado que excedía de la competencia municipal:

–por tener un carácter intermunicipal;¹⁵

–por alterar los límites provinciales y, por tanto, superar el carácter local;¹⁶

14. Ese sería el caso del Ayuntamiento de Almuñécar, objeto de la STS de 23.9.2008 (RJ 4549). Dicho Ayuntamiento vio denegada por el Consejo de Ministros la autorización para convocar la consulta popular “toda vez que, por ser el Plan general de ordenación urbanística un instrumento de planeamiento, la competencia para su formulación y aprobación corresponde a los ayuntamientos y a la Administración autonómica, de modo que ha de entenderse que su ejercicio se desarrolla de forma concurrente por el Ayuntamiento de Almuñécar y la Comunidad Autónoma de Andalucía” (FJ 1.º). El Tribunal Supremo anuló el acuerdo del Consejo de Ministros al apreciar que “la lectura armonizadora de los artículos 1, 18.1 f) y 71 de la Ley reguladora de las bases del régimen local y de los artículos 3 y 4 de la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988 (RCL 1989, 412), permite determinar que el concepto de competencias propias municipales, en cuyo ejercicio, los municipios, para preservar la garantía constitucional del principio de autonomía local, tienen la capacidad efectiva de ordenación y gestión y de promover las iniciativas que se consideren pertinentes dentro del marco legal, se corresponde con las atribuciones o el núcleo de competencias básicas encomendadas por la Ley a dichas entidades locales, lo que no impide que, por la naturaleza de la materia o por su extensión, su titularidad o ejercicio sea concurrente con las competencias de planificación atribuidas a autoridades regionales o autonómicas, puesto que no necesariamente las competencias locales deben ser plenas o completas, de modo que quedan excluidos del objeto de las consultas populares municipales aquellos asuntos que, aún teniendo un carácter local y tratar de una materia que sea de especial relevancia para los intereses de los vecinos, afecten a competencias exclusivas del Estado o de las comunidades autónomas (...)” (FJ 2.º).

15. Esa fue la calificación de la pretensión de una consulta vinculada a la tramitación de un expediente de deslinde entre los municipios de Tollos y Vall d’Alcalà (Alicante), cuya resolución correspondía al Gobierno autonómico, la cual fue impugnada por Vall d’Alcalà por no haberse efectuado el referéndum (STSJ Comunidad Valenciana de 31.7.1996, RJCA 2645, FJ 3.º).

16. Así lo apreció la STS de 17.2.2000 (RJ 77), en relación con el acuerdo del Consejo de Ministros que denegó al Ayuntamiento de Algeciras la preceptiva autorización para la convocatoria de la consulta popular sobre la articulación del municipio y su entorno comarcal (Campo de Gibraltar) en la novena provincia andaluza, de la cual se seleccionan las siguientes consideraciones:

–“la constitución de una nueva provincia, a costa –inevitablemente– de desgajar parte de otra u otras preexistentes es un ‘asunto’ que supera el ámbito local para encuadrarse en ámbitos supralocales tanto de orden comarcal (con razón alegan diversos informes que afectaría a los

–o por afectar a los límites territoriales mismos de la Comunidad Autónoma en la que se integra el municipio.¹⁷

4.2.2. Exclusión de los asuntos relativos a la Hacienda local

Ciertamente es muy amplia la exceptuación de los asuntos relativos a la “Hacienda local” como prescribe la legislación básica. De ahí que se haya preconizado “que tal exclusión debe ser interpretada de forma restrictiva”.¹⁸ Y que alguna legislación autonómica haya sustituido dicha expresión por la de “finanzas locales”, que circunscribe la exclusión a los recursos o ingresos públicos.¹⁹

-
- municipios de Los Barrios, Castellar de la Frontera, Jimena de la Frontera, La Línea de la Concepción, San Roque y Tarifa, entre otros) como provincial, autonómico y estatal (...);
- “(...) afecta de modo decisivo al ámbito territorial de la actual provincia de Cádiz y a las competencias propias de su Diputación Provincial en cuanto que aquella también es una entidad local de carácter básico, determinada por la agrupación de todos sus municipios actuales, cuyo gobierno y administración autónoma corresponde a la Diputación Provincial. Dicha provincia, a tenor de lo dispuesto en los artículos 137 y 141 de la Constitución española –que responden a un sistema de distribución territorial del poder del Estado garante de la autonomía provincial [Sentencia del Tribunal Constitucional número 31/1981, de 28 de julio (RTC 1981\31)]–, no puede ver mermada su actual integridad territorial sino a través de una Ley orgánica, lo que evidencia que el constituyente consideraba esta cuestión como una de las que, por su importancia en la vertebración territorial del Estado mismo y por afectar a intereses muy caracterizados de orden supralocal, requiere la intervención de las Cortes Generales, y precisamente mediante un instrumento legislativo cualificado, cual es la Ley orgánica objeto de aprobación por mayoría absoluta del Congreso. Este designio constitucional es, por lo demás, coherente con el hecho de que la provincia constituye también un elemento territorial clave en la articulación de funciones propiamente estatales en cuanto que, por virtud de los artículos 68 y 69 de la Constitución, resulta ser ‘la circunscripción electoral’ para elegir diputados y senadores, de modo que la ampliación del número de provincias –si constitucionalmente fuera posible– alteraría simultáneamente el sistema electoral” (ambos del FJ 6.º).
- “El carácter supralocal del asunto que el Ayuntamiento de Algeciras pretendía someter a la consulta de los vecinos fue correctamente apreciado por el Acuerdo del Consejo de Ministros ahora sometido a nuestro enjuiciamiento que debe, por consiguiente, corroborar su conformidad a derecho” (FJ 7.º).

17. Tal es el controvertido caso del municipio de Villaverde de Trucios (desde 2005, Valle de Villaverde) y los diversos intentos de convocar un referéndum en el mismo, referido a su segregación de la Comunidad Autónoma de Cantabria y su agregación a la del País Vasco, objeto de diversas sentencias del Tribunal Supremo, de las que se destacan las que afirman que “no se está en el presente caso ante una de las consultas populares previstas en el art. 71 de la Ley básica de régimen local, por no tratarse estrictamente de un tema de competencia municipal y de carácter local. Por el contrario el referéndum de que se trata forma parte del procedimiento previsto en el art. 8 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, relativo a la agregación a la Comunidad Autónoma de municipios pertenecientes a otras, si bien es indudable que el tema afecta asimismo a la Comunidad Autónoma de Cantabria a la que pertenece actualmente el municipio en cuestión” (SSTS de 22.1.1993, RJ 457, FJ 1.º, y de 24.2.1997, RJ 1519, FJ 6.º).

18. IBÁÑEZ MACÍAS (2005: 145).

19. Así, la LCat 4/2010 (artículo 32).

De no operar esta limitación, debe recordarse que la expresión de la LBRL coincide con la de la propia “Ley reguladora de las Haciendas locales”, hoy ya texto refundido aprobado por el RDLeg. 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLHL), que además de lo referente a los recursos locales (tributos, precios públicos y otros), incluye también la regulación de los presupuestos y las cuentas generales, y del control y la fiscalización económica (Título V, artículos 162 a 223).

Precisado lo anterior, lo que desde luego no es admisible es desestimar la iniciativa de la consulta porque el asunto tenga consecuencias económicas o comporte un gasto, ya sea por la obviedad de que ambos son inherentes a cualquier actuación, ya sea por no incidir, en rigor, en la materia de la Hacienda local.²⁰

4.2.3. Especial relevancia para los intereses de los vecinos

Qué duda cabe que la fórmula transcrita tiene el carácter de concepto jurídico indeterminado.²¹ Sobre la “especial relevancia” requerida, parece evidente que su valoración debe quedar reservada a los sujetos directamente vinculados con los intereses en presencia, esto es, los vecinos del municipio y el Pleno de su Ayuntamiento, sin que la autorización del Gobierno deba entrar en ese juicio, aspectos todos ellos sobre los que volveré. En cualquier caso, el carácter marcadamente subjetivo de este requisito conduce a la conclusión de que el asunto debe tener una naturaleza discrecional, más precisamente política, como se argumentará después, con lo que quedarían vedadas las consultas objeto de competencias o potestades regladas.²²

20. Criterios destacados tanto por la doctrina (FERNÁNDEZ RAMOS, 2009: 730 e IBÁÑEZ MACÍAS: 2005: 145), como por el Tribunal Supremo, que, en relación con la solicitud de consulta sobre la continuación de las obras del metro de Sevilla, confirmó el pronunciamiento de la sentencia de instancia que señaló que “es un tema local que solo de modo tangencial afecta a la Hacienda local, de modo que es cuestión ajena a la norma” (STS de 14.11.1989, RJ 8304, FJ 8.º de la sentencia apelada y FJ 1.º de la del Tribunal Supremo).

21. Así lo ha considerado la doctrina (TRAYTER JIMÉNEZ, 1996: 202 y BARATA MIR, 1999: 189 y 190), y el Tribunal Supremo, que confirmó el pronunciamiento de la sentencia de instancia que fue algo más allá al precisar: “de modo que quedan fuera de la posibilidad de esas consultas, aquellos asuntos que carezcan de interés, o sean normales y habituales en la vida ciudadana, y no encajen en ese concepto jurídico indeterminado, que supone la expresión que emplea la ley de especial relevancia” (la ya citada STS de 14.11.1989, RJ 8304, sobre el metro de Sevilla, FJ 7.º de la sentencia apelada y FJ 1.º de la del Tribunal Supremo).

22. Como certeramente se ha señalado, “en tales casos debe prevalecer el principio de legalidad –y con él los principios de inderogabilidad singular de los reglamentos, de igualdad en la aplicación de la ley y de seguridad jurídica– sobre cualquier consideración populista” (FERNÁNDEZ RAMOS, 2009: 729).

4.2.4. Consulta legal y otros requisitos

Pese a que el artículo 71 de la LBRL no incorpora otros requisitos, es incuestionable que el objeto de la consulta debe adecuarse a la legalidad, ajuste necesario este que, de no concurrir, provocaría que dicha consulta se viera afectada por las causas de nulidad de la legislación general (ex artículos 62 y 63 de la Ley 30/1992, de 20 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común). En particular, y con fórmulas más o menos parecidas, esa adecuación al ordenamiento jurídico ha sido recogida como requisito por algunas legislaciones autonómicas.²³ A este requisito general habrá que añadir, en sus comunidades respectivas, los fijados por las legislaciones autonómicas.²⁴

4.3. Los sujetos de la consulta popular

En toda consulta popular municipal intervienen tres sujetos: los vecinos, el Ayuntamiento, órgano representativo del municipio, y el Gobierno de la Nación. Mientras que este último debe limitarse a emitir un pronunciamiento sobre la autorización de la consulta, los vecinos, además de emitir su voto, pueden instarla, y el Ayuntamiento, por su parte, debe desarrollar diversas actuaciones, que van desde ejercer por sí la iniciativa de la propia consulta a tramitarla, adoptar un acuerdo sobre su realización y, de ser este favorable a la misma, solicitar la autorización del Gobierno.

23. Así, tanto la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de consultas populares locales en Andalucía (en adelante, LAndCP), como la Ley foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local en Navarra (en adelante, LFCP/2002), ambas en su artículo 2.2, prescriben:

“En ningún caso podrán someterse a consulta popular local asuntos cuando alguna de las opciones a escoger resulte contraria al ordenamiento jurídico.”

Pionero en incorporar esta previsión, el Reglamento de consultas populares municipales de Cataluña, aprobado por el Decreto 294/1996, de 23 de julio, disponía que “el objeto de la consulta no puede ser contrario al ordenamiento jurídico estatal y autonómico”. Esta disposición ha sido derogada por la LCat 4/2010, que no ha incorporado una determinación análoga a la transcrita, si bien ha venido a establecer la siguiente limitación (artículo 2.1):

“El objeto de las consultas populares no puede ir en ningún caso en contra de las facultades que la Constitución y el Estatuto reconocen a las instituciones de la Generalidad y a los entes locales.”

24. Tal es el caso de que la consulta popular no sea convocada en un período afectado por convocatorias electorales u otro referéndum, limitación esta que recogen la LAndCP (artículo 4), la LFCP/2002 (artículo 4) y la LCat 4/2010 (artículo 44). Sobre la crítica a dicha exclusión, véase IBÁÑEZ MACÍAS (2005: 196-197) y FERNÁNDEZ RAMOS (2009: 747).

4.3.1. Los vecinos

4.3.1.1. *Ejercicio del derecho de sufragio activo y carácter de la consulta*

Característica de las consultas populares reguladas en el artículo 71 de la LBRL es su formulación al cuerpo electoral, lo que determina que puedan participar en la votación los vecinos que tienen derecho de sufragio activo en las elecciones municipales.²⁵ En los mismos términos se pronuncian las legislaciones andaluza (LAndCP/2001, artículos 3 y 15.1) y catalana (LCat 4/2010, artículo 4), y –hay que entender– la navarra.²⁶

Fijada esa característica de la apelación al cuerpo electoral, el carácter de la consulta debe definirse en los siguientes términos:

a) Tiene carácter facultativo, conclusión esta que deriva de la utilización por el artículo 71 de la LBRL del verbo “podrán” en relación con su planteamiento por los alcaldes.²⁷

25. Regulado en la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (en adelante, LOREG), ostentan ese derecho de sufragio los vecinos del municipio que reúnan las condiciones siguientes (artículos 2, 3 y 176):

a) Ser mayor de edad, no encontrarse en los supuestos de incapacidad para el ejercicio de dicho derecho (los de los condenados y los declarados incapaces en virtud de sentencia judicial firme, así como los internados en un hospital psiquiátrico, en los términos del artículo 3 de la LOREG) y estar inscrito en el censo electoral.

b) Ser españoles o tener la condición de residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en los términos de un Tratado (en la actualidad, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú y la República de Cabo Verde; fuente: Ministerio del Interior, <http://www.mir.es/SGACAVT/pciudad/elecciones/sactivo.html>, consulta efectuada el 6.2.2011).

c) Asimismo, gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española:

- Tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea.
- Reúnan los requisitos para ser elector exigidos para los españoles y hayan manifestado su voluntad de ejercer el derecho de sufragio activo en España.

26. Lo cierto es que la LFCP/2002, en su artículo 3, señala que “la consulta popular local se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto de los electores que componen el cuerpo electoral al que se refiere el artículo 14 de esta Ley foral”. Y el apartado 1 de este precepto dispone que “son titulares del derecho a expresar su opinión en la consulta mediante su voto los vecinos y vecinas del municipio que, al tiempo de la convocatoria de la misma, sean mayores de edad y estén registrados en el Padrón municipal”. La posible interpretación literal debe ser corregida, como agudamente apunta IBAÑEZ MACÍAS: “el precepto citado debe ser leído a la luz del apartado 2, que establece que las listas electorales serán facilitadas por la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral. En consecuencia, ha de tratarse de vecinos inscritos en el censo electoral, con derecho de sufragio activo” (2005: 217).

27. Señalan ese carácter facultativo FONT LLOVET (1985: 119) e IBAÑEZ MACÍAS (2005: 170).

b) La consulta no tiene carácter jurídicamente vinculante para el Ayuntamiento que la convocó, naturaleza esta que resulta, en primer término, de la falta de previsión en tal sentido, así como de los siguientes argumentos añadidos:

- la atribución constitucional al propio Ayuntamiento del “gobierno y administración” del municipio (CE, 140.1);
- la previsión de la legislación básica, a la luz de la transcrita previsión constitucional, según la cual “las formas, medios y procedimientos de participación que las corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley” (artículo 69.2 LBRL).

Ese carácter consultivo o jurídicamente no vinculante ha sido señalado por la doctrina y la jurisprudencia, y recogido por algunas legislaciones autonómicas.²⁸ Y es por ello que, celebrada la consulta popular y en función de su resultado, el Ayuntamiento deberá obrar en consecuencia, pero bien entendido que esa será una valoración de naturaleza política, común por lo demás a alguno de los aspectos del pronunciamiento que debe efectuar el Pleno municipal sobre la convocatoria de la consulta, como se verá después.

4.3.1.2. *Petición de la consulta popular*

También desde su promulgación en 1985, la LBRL recogió entre los derechos de los vecinos el de “pedir la consulta popular en los términos previstos en la ley” (artículo 18.1.f). En los años subsiguientes esta remisión a la ley se resolvería, exclusivamente, en la regulación de la propia LBRL y de su artículo 71. Sobre la eficacia jurídica de tal previsión, pronto la jurisprudencia ya se encargó de dejar clara su naturaleza de “derecho público subjetivo”.²⁹

Con el tiempo, la legislación autonómica incorporaría determinaciones sobre el número de vecinos cuyas firmas se requerían para solicitar la celebración de las consultas populares.³⁰ La legislación básica acabará recogiendo también la previ-

28. Así, entre los autores deben citarse FERNÁNDEZ RAMOS (2009: 754-756) y ÁLVAREZ MONTOTO (2009: 192). Sobre la Jurisprudencia cabe referirse a las SSTs de 21.6.1983 (RJ 3616, FJ 10.º de la sentencia apelada y 2.º de la del Tribunal Supremo) y 9.5.1997 (RJ 4527 y FJ 5.º). Señalan expresamente ese carácter no vinculante la LAndCP/2001 (artículo 2.1, *in fine*) y la LCat 4/2010 (artículo 34.1), y se deduce a *contrario* en la LFCP/2002 (artículo 26.4).

29. En la citada STS de 14.11.1989 (RJ 8304), sobre el metro de Sevilla (FJ 4.º y 6.º de la sentencia de instancia y FJ 1.º de la del TS).

30. Así, las primeras determinaciones se fijaron por la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña (artículo 144), luego sustituidas por el ya mencionado TRLCat/2003

sión sobre un porcentaje mínimo de vecinos que puedan instar la consulta popular, que quedará fijado en (LBRL, artículo 70 bis.2):

- a. Hasta 5.000 habitantes, el 20%.
- b. De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15%.
- c. A partir de 20.001 habitantes, el 10%.

El referido artículo 70 bis fue introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local. Su número 2 regula, en primer término, la iniciativa popular para presentar “propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal”, dando contenido así al nuevo derecho a “ejercer la iniciativa popular”, incorporado también por la Ley 57/2003 como letra h) al artículo 18 de la LBRL. En su último párrafo, el número 2 del artículo 70 bis dispone que “tales iniciativas pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local, que será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo 71”. El propio artículo 70 bis de la LBRL prescribe que “lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la legislación autonómica en esta materia”, lo que resuelve a favor de esta las discrepancias sobre el número de firmas de vecinos necesario para formular la consulta.

Debe concluirse, por tanto, que en todos los municipios de España está fijado un número mínimo de vecinos cuyas firmas son necesarias para ejercer la iniciativa popular, concretada en este caso en la petición de que se convoque una consulta popular, y todo ello con arreglo a las determinaciones establecidas por la legislación autonómica correspondiente, o, en su defecto, por la LBRL.³¹

(artículo 159), y estas, a su vez, por las de la también citada LCat 4/2010 (artículo 38), que requieren el aval vecinal como mínimo de:

- a. El 20% de los habitantes, en poblaciones de 5.000 habitantes o menos.
- b. 1.000 más el 10% de los habitantes que excedan de los 5.000 habitantes, en las poblaciones de 100.000 habitantes o menos.
- c. 10.500 más el 5% de los habitantes que excedan de los 100.000 habitantes, en poblaciones de más de 100.000 habitantes.

Posteriormente, y con algunas variaciones, se fijarían los números mínimos por la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón (artículo 157.2), la LAndCP/2001 (artículo 6.1), la LFCP/2002 (artículo 6), y la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración local de La Rioja (artículo 168.2).

31. No me extenderé respecto de las determinaciones autonómicas relativas a la presentación, recogida y demás extremos de las firmas de los vecinos, sobre cuyo detalle pueden consultarse la LAndCP/2001 (artículos 6 y 7), la LFCP/2002 (6 y 7) y la LCat 4/2010 (39 a 41).

4.3.1.3. *Efectos de la iniciativa de consultas populares*

Sentado todo lo anterior, la cuestión esencial se centra en fijar los efectos que se derivan de la iniciativa de consulta popular, para lo cual creo imprescindible diferenciar las dimensiones jurídica y política de la cuestión. En este sentido cabe formular las siguientes consideraciones:

1.^a) El ejercicio de la iniciativa de consulta popular con arreglo a los requisitos establecidos tiene una consecuencia jurídica incontestable: que el alcalde debe someterla a la consideración del Pleno del Ayuntamiento, para su debate y votación.³² Si la solicitud adoleciera de defectos, congruentemente con la ya señalada naturaleza de derecho público subjetivo de la petición, deberá concederse la posibilidad de subsanarlos.³³

En mi opinión, la potencialidad jurídica de la iniciativa se agota en el cumplimiento de la obligación de su consideración por el Pleno, sin que quepa *de iure* otorgarle más efectos, salvo en el caso de Navarra, que será analizado específicamente. Aparte de esta excepción, y con carácter general, pues, se trata de un “derecho al procedimiento”, toda vez que, a partir de que se da satisfacción al mismo, es otro sujeto –el Pleno del Ayuntamiento– el que debe pronunciarse, y ello con arreglo a las normas y valoraciones que le son propias.

La iniciativa de la consulta popular debe tramitarse de conformidad con los principios del procedimiento administrativo, de los cuales resultan especialmente aplicables, atendida su dimensión relacional con la ciudadanía, los de buena fe, confianza legítima, transparencia y participación (ex Ley 30/1992, artículo 3, apartados 1, *in fine* y 5). Tratándose de una manifestación del derecho fundamental de participación política (ex CE, 23.1), además, la instrucción del procedimiento debe realizarse de manera acorde a dicha naturaleza, lo que lleva aparejadas garantías adicionales (ex CE, 53), todo lo cual permite concluir que concurre un “deber de sometimiento de la iniciativa al Pleno”, cuyos destinatarios son los órganos municipales con competencias en su tramitación.

2.^a) Sentado lo anterior en cuanto a la dimensión jurídica, es indudable que la iniciativa de los vecinos tiene una gran trascendencia política y, en este sentido,

32. Así lo prescriben, respectivamente, la LBRL (artículo 70 bis.2, 3.er párrafo), la LFCP/2002 (artículo 7.5), la LCat 4/2010 (artículo 42.1) y la LAndCP/2001, que dispone que, previamente, debe someterse a información pública, por un período no inferior a veinte días hábiles (artículos 8 y 9.1).

33. Y ello con base en la legislación básica de procedimiento administrativo (Ley 30/1992, 71), bien que lo prevén expresamente la LAndCP/2001 (artículo 7.2) y la LFCP/2002 (artículo 7.4).

el hecho de reunir un número de firmas como el requerido por las diferentes legislaciones autonómicas o la propia LBRL constituye, por sí mismo, un condicionamiento de primera magnitud para el Pleno del Ayuntamiento, que habrá de pronunciarse al respecto.

Pero precisamente por la naturaleza política de la iniciativa de la consulta popular no cabe derivar otros efectos jurídicos que los señalados. Si el legislador hubiera querido atribuírselos, los habría consignado expresamente, disponiendo directamente la tramitación ante el Gobierno central para recabar su autorización (ex CE, 149.1.32), opción posible pero que no ha sido la adoptada, o condicionando el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento como ha hecho el Parlamento navarro, tal como veremos después.

4.3.2. El Ayuntamiento

La Alcaldía y el Pleno del Ayuntamiento son los órganos municipales con competencias ejecutivas en relación con la consulta popular. Si el municipio tiene más de 5.000 habitantes, deberá intervenir la Comisión Informativa y de Seguimiento correspondiente, integrada por representantes de todos los grupos políticos presentes en la corporación, atendido que su dictamen tiene carácter preceptivo y no vinculante con relación a los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, trámite que también se cumplirá en los municipios con población inferior a la señalada en los que hubiera sido creada dicha Comisión, por acuerdo del Pleno o por disponerlo así su Reglamento orgánico [LBRL, 20.1.c)].

El papel de la Alcaldía varía según la iniciativa de la consulta popular surja del propio Ayuntamiento o responda a su variante popular, descrita en el apartado anterior. En el primer caso, su participación es más activa por cuanto le corresponderá su impulso inicial, que habrá de culminar con su sometimiento al Pleno. De encontrarse en el supuesto de la iniciativa popular válidamente presentada, la Alcaldía desempeña un rol que si bien en un primer momento tiene carácter pasivo, pasará luego a tener un mayor protagonismo por cuanto habrá de proceder a tramitarla, de suerte que, atendido su ya señalado carácter de ejercicio de un derecho fundamental, no es exagerado sostener que la Presidencia de la corporación municipal tiene un “deber de garante” para con esa iniciativa y su sometimiento a la consideración del Pleno.³⁴

34. Se trata, en mi opinión, de un “comportamiento debido”, análogo al que prescribe la LOREG/1985 en relación con la moción de censura y cuya expresión legal es la siguiente: “El alcalde, en el ejercicio de sus competencias, está obligado a impedir cualquier acto que perturbe, obstaculice o impida el derecho de los miembros de la corporación a asistir a la sesión plenaria en

La cuestión sin duda más compleja se centra en determinar la naturaleza y condicionamientos del pronunciamiento del Pleno del Ayuntamiento, de resultados de la formulación de una iniciativa popular de consulta, decisión sobre la cual cabe formular las siguientes consideraciones:

1.^a) La LBRL intercala la mención a tal pronunciamiento en una oración subordinada: “Los alcaldes, **previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno** y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos (...)” (artículo 71); y redacciones análogas se recogen en las legislaciones autonómicas, con la excepción ya apuntada de Navarra.³⁵

2.^a) En mi opinión, ese acuerdo del Pleno tiene una naturaleza mixta, pues junto a su dimensión política, se contienen elementos reglados. Al primero de estos, de carácter procedimental, sobre la obligación de someter la iniciativa a la consideración del Pleno me he referido ya, y los restantes se concretan en los requisitos establecidos sobre competencia municipal, carácter local, no relativos a la Hacienda local y adecuación a la legalidad, ya comentados. La valoración de tales elementos, atendida su naturaleza objetiva, es susceptible de resolverse bajo criterios jurídicos y con arreglo a derecho.

3.^a) La dimensión política del acuerdo se centra en la valoración que debe efectuar el Pleno sobre que el asunto “sea de especial relevancia para los intereses de los vecinos”. Considerada en sí misma, esa expresión no es susceptible de ser analizada bajo pautas objetivas, y en rigor lleva incorporado siempre un juicio de valor sobre la oportunidad de la consulta, y ello tanto si esta hubiese sido promovida por los vecinos, como si se hubiera instado por el propio Ayuntamiento. El análisis efectuado sobre el catálogo de asuntos respecto de los cuales se ha autorizado su consulta popular muestra la heterogeneidad de los mismos, lo que lleva a tener que aceptar que esa subjetividad inherente a la apreciación de la “especial relevancia” de un concreto asunto compete, exclusivamente, a los vecinos y al Pleno del Ayuntamiento, a cada uno por su lado.

que se vote la moción de censura y a ejercer su derecho a voto en la misma” (artículo 197.5, primer inciso).

35. Las referencias específicas a la mayoría absoluta se localizan en la LAndCP/2001 (artículo 9.1) y LCat 4/2010 (artículos 37 y 42.1), mientras que otras legislaciones autonómicas se limitan a reproducir la expresión de la LBRL, como, por ejemplo, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón (en adelante, LALAr, artículo 157.1), la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración local de La Rioja (en adelante, LALRioja, artículo 168.1), y la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana (en adelante, LRLVal, artículo 143).

Indudablemente, si ha venido precedida del ejercicio de la iniciativa popular y, por tanto, si ya un número significativo de vecinos se ha pronunciado afirmativamente sobre la conveniencia de la consulta, la decisión del Pleno será más comprometida, y se verá más condicionada. Pero este condicionamiento es de naturaleza política, y por tanto no es reconducible a parámetros jurídicos. El Pleno, como órgano integrado por los concejales y el alcalde reunidos en sesión, es autónomo en la adopción de ese acuerdo sobre si considera un determinado asunto de una relevancia especial tal como para someterlo a consulta popular. Y en esa apreciación sobre la oportunidad de la consulta se manifiesta la dimensión política que, en tanto que asamblea representativa, tiene el Pleno del Ayuntamiento.

4.^a) Para que la tramitación de la consulta popular siga adelante se requiere que el Pleno lo acuerde por mayoría absoluta, esto es, con el voto favorable de más de la mitad del número legal de miembros de la corporación. Se trata de un quórum reforzado, que viene a añadir dicho asunto a la lista acotada de materias que lo requieren [ex LBRL, artículo 47.2, letra o), en relación con el 71]. La exigencia de esa mayoría cualificada es congruente con el juicio que se solicita del Pleno, sobre la trascendencia del asunto. Y de nuevo se manifiesta la naturaleza mixta del acuerdo, pues nos encontramos, de un lado, frente a un requerimiento jurídico-formal, de carácter procedimental, que se traduce en la exigencia de un número mínimo de votos favorables, y, de otro, ante una valoración sobre la oportunidad de la consulta cuya naturaleza no es otra que la propia de una decisión política.³⁶

36. Es evidente el paralelismo en la regulación de este supuesto con la de la moción de censura al alcalde, para cuya aprobación se exige también “el voto favorable de la mayoría absoluta del número de concejales que legalmente componen la Corporación” (LOREG, artículo 197.1.1). Sobre la tensión entre política y derecho y sus derivaciones en la moción de censura, véase MAGRE y MARTÍNEZ-ALONSO (2000: 14, 15 y 31).

Esta dimensión política, la destaca expresamente el artículo 10 de la LCat 4/2010, al establecer que “el objeto de las consultas populares por vía de referéndum de ámbito de Cataluña son las cuestiones políticas de especial trascendencia para la ciudadanía en el ámbito de las competencias de la Generalidad”, y entre las cuales, como ya se ha dicho, se encuentran las municipales. El *Consell de Garanties Estatutàries* de Cataluña (en adelante, CGECat) tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el proyecto de dicha Ley (Dictamen núm. 3/2010, de 1 de marzo). En concreto, sobre ese artículo 10, cuyo texto se mantendría inalterado, y la caracterización de la consulta por vía de referéndum se expresa en los siguientes términos: “Los dos elementos que la integran son muy amplios pero no plantean problemas: ‘cuestiones políticas de especial trascendencia’ es una expresión que recuerda la empleada por la Constitución en el artículo 92 pero, en este caso, circunscrita al ámbito de la Generalitat, como subraya la alusión a las competencias. La naturaleza política del objeto es difícil de definir y deriva principalmente de la consideración que le atribuyan los sujetos a los cuales la ley permite iniciar y aprobar, respectivamente, la solicitud de referéndum” (Dictamen 3/2010, p. 8).

Y es por ello que los miembros del Pleno, al emitir voto y pronunciarse sobre la oportunidad de la consulta, concretada en la valoración de la especial relevancia del asunto que se les pide, están ejercitando libre y autónomamente su voluntad, pues el suyo es un mandato representativo y no imperativo. En ese ejercicio, los miembros del plenario podrán sentirse “políticamente vinculados” por la iniciativa popular válidamente ejercitada, pero su voto no está predeterminado jurídicamente por la misma.³⁷

Las consideraciones anteriores, son válidas para las regulaciones que no establecen un condicionamiento jurídicamente determinante entre la iniciativa popular y el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, sobre la efectiva solicitud al Gobierno de la Nación de la autorización para la celebración de la consulta. Ese es el caso de las legislaciones que cifran las consecuencias jurídicas de la presentación válida de la iniciativa popular en el sometimiento al Pleno del asunto relativo a la consulta, y en su debate y votación, trámite procedimental este que consagran tanto la LBRL como todas las legislaciones autonómicas citadas, salvo la de Navarra. En el caso de esta Comunidad Foral, la LFCP/2002, si bien recoge la fórmula general según la cual “el acuerdo de celebración de la consulta se adoptará por mayoría absoluta del Pleno de la corporación” (artículo 8, primer inciso), lo constriñe en los siguientes términos (artículo 7.6):

“El Pleno del Ayuntamiento podrá denegar la convocatoria de la consulta popular únicamente en los siguientes casos:

- “a. Cuando el asunto objeto de la iniciativa esté excluido de la consulta popular o no corresponda a la competencia municipal.

37. Disiento en este punto de las autorizadas opiniones de RIVERO YSERN, que afirma que “la solicitud de consulta debe ser aprobada por el Pleno del Ayuntamiento mediante mayoría absoluta. Ahora bien, hay que entender que esta aprobación no es discrecional, sino que solamente puede denegarse válidamente si la iniciativa adolece de alguno de los requisitos legales –número mínimo de firmas acreditadas, o bien se refiera a materias excluidas de la consulta–” (2004: 120); IBÁÑEZ MACÍAS, para quien “en el caso de iniciativa popular de referéndum, lo más congruente con el principio democrático es que la iniciativa válidamente presentada y admitida obligue al Pleno a solicitar al Gobierno de la Nación la autorización para la convocatoria del referéndum. Y esta parece la solución más coherente en defecto de regulación autonómica o municipal, en el supuesto de ‘propuesta compleja’ de referéndum, que adopta necesariamente la forma de iniciativa popular” (2005: 169); y FERNÁNDEZ RAMOS, que sostiene que “debe entenderse que en los casos de aprobación, no ya de oficio sino a iniciativa popular, esta aprobación no es discrecional, sino que únicamente puede denegarse válidamente si la iniciativa adolece de alguno de los requisitos legales (número mínimo de firmas acreditadas o bien se refiera a materias excluidas de la consulta)” (2009: 739 y 740).

- "b. Cuando no se acompañe el número de firmas exigido.
- "c. Cuando se haya solicitado en un período de los mencionados en el artículo 4.
- "d. Cuando la propuesta incurra en infracción del ordenamiento jurídico según lo expresado en el apartado 2 del artículo 2."³⁸

En este supuesto sí que el acuerdo del Pleno está condicionado y determinado jurídicamente, toda vez que la ley le acota a razones de base objetiva la posibilidad de denegación de la consulta, y nótese que entre esas razones no se incluye la relativa a la "no especial relevancia para los intereses de los vecinos", omisión del todo lógica en razón de su naturaleza política y, por ende, del juicio subjetivo que conlleva su valoración. Constituye la navarra, por tanto, una opción legislativa que garantiza la efectividad de las iniciativas populares válidamente formuladas, confiando una función de verificación de los requisitos de la consulta a la asamblea municipal, que ya no dispone de margen discrecional para valorar la oportunidad de la misma.

5.ª) El ámbito último de diferenciación entre las dimensiones jurídica y política del acuerdo viene dado por su revisión jurisdiccional. Susceptible naturalmente de recurso contencioso-administrativo, no cabe duda de que el análisis judicial variará en función de cuáles sean los elementos del pronunciamiento plenario objeto del mismo. Así, tanto respecto de los elementos reglados del asunto como del procedimiento mismo, la jurisdicción debe ser plena, y también lo será en el caso de los municipios navarros, a tenor de la objetivación de las razones de denegación del acuerdo plenario operada por la LFCP/2010 tal como hemos visto.

38. El artículo 4, sobre períodos excluidos de la consulta, dispone lo siguiente:

"1. La consulta no podrá ser convocada ni tener lugar en el período que media entre la convocatoria y la celebración de elecciones de diputados y senadores a Cortes Generales, al Parlamento de Navarra, de los miembros de las entidades locales o de los diputados del Parlamento Europeo o de un referéndum de ámbito estatal. Tampoco durante la vigencia de los estados de excepción y sitio.

"2. Cuando se convocasen las elecciones o el referéndum mencionados en el apartado anterior o se declarase el estado de excepción o sitio con posterioridad a la convocatoria de una consulta popular local, esta quedará automáticamente suspendida, debiendo reanudarse el procedimiento en el mes siguiente a la celebración o finalización de aquellos.

"3. El asunto que da origen a la celebración de la consulta, independientemente del resultado de la misma, no puede ser sometido a una nueva consulta durante el mismo mandato de la corporación municipal."

Por su parte, el apartado 2 del artículo 2 establece que "en ningún caso podrá someterse a consulta popular local un asunto cuando alguna de las opciones a escoger resulte contraria al ordenamiento jurídico. Asimismo, la consulta popular local no podrá menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos del municipio."

En cambio, se hace difícil admitir que el pronunciamiento judicial pueda proyectarse sobre la valoración de la oportunidad de la consulta, sustituyendo al Pleno municipal en el juicio sobre la especial relevancia del asunto para los intereses de los vecinos.

4.3.3. El Gobierno central

4.3.3.1. *Títulos competenciales y valoración*

El último requisito para que sea convocada una consulta popular es el de que se produzca la “autorización del Gobierno de la Nación” (ex LBRL, artículo 71). Junto a esta previsión, derivada de la competencia exclusiva estatal sobre legislación básica de régimen local (ex CE, 149.1.18), ya se mencionó la exclusión de las consultas municipales de la regulación de las distintas modalidades de referéndum, operada por la Ley orgánica 2/1980, especie de *obiter dictum* del legislador orgánico, que, sin embargo, en aquel momento de desarrollo constitucional, no podía tener otro amparo que el de la “autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum”, reservada como competencia exclusiva estatal (ex CE, 149.1.32).

Respecto de tales determinaciones, es bastante generalizada la crítica a la subordinación de la consulta a tal autorización, abogándose bien por su supresión, bien porque corresponda la autorización a las comunidades autónomas.³⁹ Sobre la posibilidad de conferir a las comunidades autónomas la competencia de tal autorización cabe cifrar la vía de la Ley orgánica de transferencia o delegación, prevista en el artículo 150.2 de la CE, sobre la cual se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, señalando su preferencia respecto a los estatutos de autonomía (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 5.º).

39. Entre las críticas cabe destacar las de FONT LLOVET: “es la primera vez dentro de la legislación española que se impone una intervención de la Administración central de esta naturaleza en una materia que es típicamente local” (1985: 119-120); IBÁÑEZ MACÍAS: “supone un grado tal de centralismo sobre los asuntos municipales que no tiene correspondencia en el Derecho comparado ni en nuestro Derecho histórico sobre referéndum municipal” (2005: 182); MONTIEL MÁRQUEZ: “parece de todo punto necesario eliminar la actual exigencia de autorización del Gobierno central para la realización de la consulta, articulando con ocasión de las reformas estatutarias en curso y de manera definitiva la exclusiva competencia autonómica en la materia” (2006: 149); y FERNÁNDEZ RAMOS: “una autorización previa de este tipo constituye un requisito insólito en el Derecho comparado” (2009: 740).

4.3.3.2. *Naturaleza del acto de autorización*

Valoraciones al margen, la cuestión esencial se centra en determinar la naturaleza del acto de autorización del Gobierno central, respecto del cual cabe formular las siguientes consideraciones:

1.ª) El primer dato a resaltar estriba en la falta de regulación de dicho acto de autorización, que por tanto no tiene otra referencia normativa que la mención contenida en el artículo 71 de la LBRL, reiterada luego por las diversas legislaciones autonómicas. Con todo, el Consejo de Estado se ha pronunciado al respecto en sus dictámenes núm. 943/1994, de 9 de junio, y 1070/2001, de 21 de junio, de los cuales entresacamos las siguientes apreciaciones:⁴⁰

- “La referida autorización es un acto administrativo de control sobre la conformidad de la solicitud de someter la cuestión a una consulta popular municipal con los requisitos legalmente previstos al efecto; ha de ser caracterizada, por tanto, como un típico acto administrativo y no, por el contrario, como una actuación del Gobierno no sujeta al Derecho Administrativo” (Dictamen 943/1994, y recogido también en el 1070/2001).
- “Las previsiones que el artículo 43, número 2, de la Ley 30/1992 dedica a la falta de resolución expresa y al principio del silencio administrativo positivo son aplicables a la autorización que el artículo 71 de la Ley 7/1985 atribuye al Gobierno de la Nación” (Dictamen 943/1994, y reproducido igualmente en el 1070/2001).
- Pese a la objetivización que traslucen esos párrafos, al tratar el requisito relativo a que el asunto sea de especial relevancia para los intereses de los vecinos, el Consejo de Estado estima que “es el que reviste un margen de libre apreciación por parte del Gobierno de la Nación y se dirige inequívocamente a

40. El Dictamen 943/1994 fue emitido en relación con la “consulta relativa a la naturaleza jurídica de la autorización del Gobierno de la Nación prevista en el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y de la eventual aplicación a dicha autorización de las previsiones que el artículo 43, número 2, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, establece a propósito de los efectos de la falta de resolución expresa” (Memoria 1994), consultable en la *Recopilación de doctrina legal 1994* (marginal 37), citada por IBÁÑEZ MACÍAS (2005: 185), de quien tomo las referencias (*id*: 185-188). Por su parte, el Dictamen 1070/2001 lo emitió en relación con “el proyecto de Real decreto regulador de las consultas municipales”, remitido por el Ministerio de Administraciones Públicas. Pese a que el Dictamen del Consejo de Estado era favorable al proyecto, el Real decreto no fue aprobado por el Consejo de Ministros.

reservar la posibilidad de efectuar consultas populares para las grandes cuestiones trascendentes que surjan en la vida municipal” (Dictamen 943/1994), así como que “la apreciación de si el asunto es de indudable relevancia para los vecinos se considera la manifestación más directa de los requerimientos del aludido equilibrio entre el principio representativo y el de participación directa e incide en la concreción de los principios organizativos expresamente recogidos y articulados en la legislación de régimen local” (Dictamen 943/1994, reiterado también en el 1070/2001).

2.ª) Si hay coincidencia absoluta con las dos primeras apreciaciones, no se comparten las últimas en relación con la valoración del Gobierno sobre la “especial relevancia para los intereses de los vecinos” que pueda revestir el asunto, valoración que es igualmente rechazada por la doctrina.⁴¹ Nadie duda de su doble naturaleza, política y jurídico-administrativa, que se expresa en las dos acepciones de “Gobierno de la Nación” y “Consejo de Ministros”. Pero esa naturaleza mixta, común por lo demás a los ejecutivos autonómicos y municipales, no debe llevar a olvidar la necesaria concreción sobre el supuesto de hecho. En este sentido, considero que el acuerdo del Consejo de Ministros debe ceñirse al control de legalidad, en relación con los elementos reglados del asunto, y en concreto al cumplimiento de los requisitos procedimentales, competencia municipal, carácter local, no relativos a la Hacienda local y adecuación a la legalidad de la consulta. Y ciertamente se me antojaría algo extravagante la denegación de autorización de una consulta popular, acordada por el Consejo de Ministros, al entender este que un determinado asunto no era de especial trascendencia para los vecinos de un determinado municipio, que sí había sido considerado así por el Pleno de su Ayuntamiento y, en su caso, por un número significativo de los mismos, de haber ejercitado la iniciativa popular.

Reconducida la cuestión a sus términos lógicos, lo cierto es que las veces que el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la autorización gubernamental, lo ha hecho en relación con dos de los elementos reglados del asunto objeto de la consulta, a saber, su carácter local y si se estaba o no ante una competencia municipal.⁴²

41. Así, IBÁÑEZ MACÍAS (2005: 185-189) y FERNÁNDEZ RAMOS (2009: 744-745).

42. Ambos pronunciamientos han sido ya citados. Se trata de la STS de 17.2.2000 (RJ 77), confirmatoria del acuerdo del Consejo de Ministros que denegó al Ayuntamiento de Algeciras la preceptiva autorización para la convocatoria de la consulta popular sobre la articulación del municipio y su entorno comarcal (Campo de Gibraltar) en la novena provincia andaluza (FJ 6.º y 7.º); y de la STS de 23.9.2008 (RJ 4549), anulatoria del acuerdo del Consejo de Ministros que, sobre la base de que la aprobación del Plan general urbanístico era una competencia autonómica, denegó

4.4. El resto de requisitos y características de las consultas populares

Hasta aquí el análisis de las características principales desde el punto de vista material de la regulación básica y autonómica de las consultas populares municipales. Quedan naturalmente otros aspectos jurídico-formales cuyo tratamiento desbordaría los límites de este trabajo, por lo que me ceñiré a citar los dos más relevantes. En primer lugar, deben reseñarse las regulaciones autonómicas relativas a la verificación del cumplimiento de los requisitos de la iniciativa popular.⁴³ En segundo lugar es preciso destacar que las consultas populares municipales tramitadas al amparo del artículo 71 de la LBRL y, en su caso, de las legislaciones autonómicas, deben llevarse a cabo con las garantías propias de un proceso electoral, de suerte que tras su convocatoria se sucederán la campaña de información, la votación y su escrutinio, todo ello bajo la supervisión de la Administración electoral.⁴⁴

5. La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, y sus efectos colaterales en la regulación de las consultas populares

5.1. El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 y la Ley 4/2010, de consultas populares por vía de referéndum

El EAC/2006 incluye, entre los “derechos en el ámbito político y de la Administración”, el “derecho de participación” (artículo 29). A los efectos de la cuestión que se analiza, interesa destacar dos previsiones de dicho artículo 29:

la autorización para convocar la consulta popular solicitada por el Ayuntamiento de Almuñécar, mientras que el Alto Tribunal sentó el criterio de que no es preciso que la resolución corresponda al Ayuntamiento, sino que cabe que se ejerzan competencias en concurrencia con otras Administraciones, como acontecía en ese caso (FJ 1.º y 2.º).

43. Las referencias a dicha verificación son las siguientes: LAndCP/2001 (artículo 7); LFCP/2002 (artículo 7) y LCat 4/2010 (artículos 40 y 41).

44. Las referencias a las legislaciones autonómicas que regulan dicho proceso son las siguientes: LAndCP/2001 (artículos 12 a 27); LFCP/2002 (artículos 11 a 26), y LCat 4/2010 (artículos 43 a 55), que como novedad incorpora la regulación de la “utilización de los medios electrónicos” (artículos 56 a 59), “de acuerdo con la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 2004 relativa a los estándares legales, operacionales y técnicos para el voto electrónico” (Preámbulo, penúltimo párrafo).

Sobre el proceso electoral véanse los exhaustivos comentarios de IBÁÑEZ MACÍAS (2005: 191-225) y FERNÁNDEZ RAMOS (2009: 745-754).

–La contenida en su núm. 1, según la cual “los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Cataluña, de forma directa o bien a través de representantes, en los supuestos y en los términos que establecen el presente Estatuto y las leyes”, réplica del artículo 23 de la CE.

–La incluida en su núm. 6, que establece que “los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los ayuntamientos, en materia de las competencias respectivas, en la forma y las condiciones que las leyes establecen”.

Como complemento a esas previsiones, el artículo 122, sobre “consultas populares”, prescribe que “corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución.”

Al amparo de los preceptos citados, el Parlamento de Cataluña aprobó la ya referida Ley 4/2010, de consultas populares por vía de referéndum, cuyo Preámbulo también cita los artículos 23 y 149.1.32 de la CE, la Ley orgánica 2/1980 y la LOREG/1985, y “define dos ámbitos de las consultas populares por vía de referéndum: por una parte, las consultas populares que se promuevan en el ámbito de Cataluña, y por otra, las que se promuevan en el ámbito municipal” (párrafo séptimo); en relación con estas últimas, después de mencionar la regulación de la LBRL, alude a la de Cataluña, constituida por los preceptos del TRLCat/2003 y el Reglamento de 1996, ya citados, y que la LCat 4/2010 deroga. Sin perjuicio de las referencias ya efectuadas sobre esta Ley, interesa ahora destacar dos aspectos:

1.º) Que su artículo 3, bajo el título de “concepto de consulta popular por vía de referéndum”, establece lo siguiente: “A los efectos de la presente Ley, una consulta popular por vía de referéndum es un instrumento de participación directa para determinar la voluntad del cuerpo electoral sobre cuestiones políticas de especial trascendencia con las garantías propias del procedimiento electoral.”

2.º) Que las previsiones de su Título III (“De las consultas populares por vía de referéndum de ámbito municipal”, artículos 31 a 42) se complementan con unas disposiciones generales (Título I, artículos 1 a 9), cuyo resultado final no es otro que una regulación que, sin perjuicio de algunas novedades ya citadas, se

inscribe en la tradición normativa de las consultas populares municipales, iniciada en 1985 con la LBRL y reiterada con todas las manifestaciones autonómicas mencionadas en las páginas anteriores.

5.2. La STC 31/2010 y las consultas populares

5.2.1. El Fundamento Jurídico 69 y la interpretación conforme

Al enjuiciamiento del artículo 122 del EAC/2006 la STC 31/2010 dedica el Fundamento Jurídico 69, que se reproduce en su parte esencial:

1.º) En su párrafo segundo, el Tribunal Constitucional recuerda que “[e]l referéndum es (...) una especie del género ‘consulta popular’ (...) cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23 (así, STC 119/1995, de 17 de julio). (STC 103/2008, FJ 2).”

2.º) A continuación, en su párrafo tercero, señala que “cabén, pues, consultas populares no referendarias mediante las cuales ‘se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos’ distintos de los que cualifican una consulta como referéndum (STC 103/2008, FJ 2) y con los límites materiales a los que también hicimos referencia en la STC 103/2008 (FJ 4) respecto de todo tipo de consultas, al margen de la prevista en el art. 168 CE. Las encuestas, audiencias públicas y foros de participación a los que se refiere el art. 122 EAC tienen perfecto encaje en aquel género que, como especies distintas, comparten con el referéndum. Si a ello se añade que las consultas previstas en el precepto se ciñen expresamente al ámbito de las competencias autonómicas y locales, es evidente que no puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado. En particular, tampoco del título competencial atribuido por el art. 149.1.18 CE, toda vez que, para el cabal entendimiento del art. 122 EAC, como, por lo demás, para la interpretación de todos los preceptos incluidos en el capítulo II del título IV del Estatuto catalán, es necesario partir de las consideraciones de orden general que, con motivo del enjuiciamiento de los arts. 110, 111 y 112 EAC, hemos desarrollado en los fundamentos jurídicos 59 a 61 y 64 acerca del alcance constitucional que merece la

calificación como ‘exclusivas’ de determinadas competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma por el legislador estatutario. 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.”

3.º) En su párrafo cuarto centra el razonamiento: “Así interpretada, ‘la competencia para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular’, atribuida a la Generalitat por el art. 122 EAC, es perfectamente conforme con la Constitución, en el bien entendido de que en la expresión ‘cualquier otro instrumento de consulta popular’ no se comprende el referéndum. Tal entendimiento parece implícito en el propio art. 122 EAC, que hace excepción expresa ‘de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución’. Sin embargo, esa excepción no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación. Ello es así por cuanto, según hemos dicho en la repetida STC 103/2008, ‘la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, es la llamada por el art. 92.3 CE para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, siendo además la única Ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, añadida a la competencial del art. 149.1.32 CE: la genérica del art. 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE.’ (STC 103/2008, FJ 3).”

4.º) Y concluye (párrafo quinto): “En consecuencia, el art. 122 EAC no es inconstitucional interpretado en el sentido de que la excepción en él contemplada se extiende a la institución del referéndum en su integridad, y no sólo a la autorización estatal de su convocatoria, y así se dispondrá en el fallo.”

Recogida efectivamente esa determinación en el apartado 3.º de la parte dispositiva de la Sentencia, será esta una de las numerosas “interpretaciones conforme” a la Constitución que incluirá. Lo que la calificará, en este punto, como una de las sentencias interpretativas, definidas por el propio Tribunal como “aquellas que rechazan una demanda de inconstitucionalidad o, lo que es lo mismo, declaran la constitucionalidad de un precepto impugnado en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución, o no se interprete en el sentido (o sentidos) que considera inadecuado”.

cuados" (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 6.º, y citada, entre otras, en las SSTC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 8.º, y 156/2004, de 21 de septiembre, FJ 7.º). Como se ha señalado al respecto de dichas sentencias interpretativas, su fundamentación "encuentra un anclaje en el principio de conservación de la Ley y en su exigencia de interpretación conforme a la Constitución (STC 341/1993, FJ 2.º), de tal modo que, cuando una norma permite diversas lecturas, el Tribunal Constitucional podrá identificar cuál o cuáles de ellas se cohonestan con el texto constitucional, sin verse constreñido a declarar inconstitucional la disposición legal".⁴⁵

Sucede, sin embargo, que de las diversas interpretaciones que cabrían en relación con las competencias de la Generalitat, el artículo 122 del EAC y la institución del referéndum, la que efectúa la STC 31/2010, al reservar el Estado mediante Ley orgánica "la entera disciplina de esa institución", es una interpretación muy restrictiva, "la más estrecha de las posibles", como se ha calificado.⁴⁶

5.2.2. La incidencia en las consultas populares por vía de referéndum en el ámbito de Cataluña

En la medida en que la STC 31/2010 reserva al Estado el establecimiento y la regulación de la institución del referéndum en su integridad, privando por tanto de competencia para ello a la Generalitat de Cataluña, es obvia la incidencia que el fallo de la misma provoca en la LCat 4/2010, sobre consultas populares por vía de referéndum. Ese efecto es demoledor respecto de las consultas referidas al ámbito de Cataluña, a las que resultan de aplicación las determinaciones específicas del Título II de la Ley (artículos 10 a 39), y las generales de su Título I (artículos 1 a 9), que quedan sin amparo jurídico de resultados de la Sentencia, que solo admite la regulación por Ley orgánica de la entera disciplina de la institución del referéndum, en su interpretación de los artículos 149.1.32 y 81, en relación con el 23.1, de la CE.

Queda fuera de este trabajo el estudio pormenorizado de los argumentos de la STC 31/2010 en relación con las consultas populares de ámbito autonómico, aunque ciertamente los artículos a los que apela el Tribunal Constitucional han

45. MEDINA GUERRERO (2000: 73).

46. Por CASTELLÀ ANDREU, que añade: "en lugar de declarar inconstitucional el precepto, como pedían los recurrentes y defiende el voto particular del magistrado Rodríguez-Zapata, en el punto 12, realiza una interpretación conforme de constitucionalidad en los términos mencionados de rechazo del referéndum, que lleva al veredicto (...). En definitiva, el Tribunal salva la constitucionalidad del art. 122 EAC a costa de interpretarlo de manera que 'lo vacía de contenido', como afirma el magistrado Rodríguez-Zapata en su voto particular. Lo cual es cierto en relación con el referéndum, no con el resto del precepto" (2010: 310 y 311).

sido examinados en estas páginas. Por otro lado, contamos ya con excelentes análisis sobre ese ámbito, que además sugieren soluciones normativas para solventar esa anomalía que constituye el hecho de que, a estas alturas de nuestro desarrollo constitucional, no sea posible jurídicamente la celebración de referéndums autonómicos.⁴⁷

Entretanto, y como evidencia de la afectación señalada, hay que dejar constancia de la admisión a trámite, por el Pleno del Tribunal Constitucional, del recurso de inconstitucionalidad núm. 8912-2010 promovido por el presidente del Gobierno contra la LCat 4/2010; en particular, contra sus artículos 1 a 30 (relativos a las disposiciones generales y a las consultas populares por vía de referéndum de ámbito de Cataluña), y 43 y 45 (sobre la convocatoria de la consulta popular).⁴⁸ Cabe añadir que la propuesta de Acuerdo de Consejo de Ministros sobre la interposición del recurso de inconstitucionalidad, referida a los artículos citados, recibió el Dictamen favorable del Consejo de Estado (núm. 1618/2010, de 16 de septiembre).

5.2.3. La incidencia en las consultas populares municipales

5.2.3.1. *Los efectos colaterales en la LCAT 4/2010 y su planteamiento*

La cita que se ha efectuado sobre los preceptos impugnados en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8912-2010, revela que no se encuentran entre estos los relativos a las consultas populares por vía de referéndum de ámbito municipal (artículos 31 a 42 de la LCat 4/2010), aunque sí lo están los de las disposiciones generales que, por su propia naturaleza, les resultan de aplicación (artículos 1 a 9 de la misma). Ello no obstante, pese a que la propuesta del Acuerdo de Consejo de Ministros no incluía los preceptos sobre las consultas de ámbito municipal, en relación con la interposición del recurso de inconstitucionalidad, su supremo órgano consultivo decidió añadir en el Dictamen una serie de consideraciones al respecto de las mismas, así como la conclusión de que “considera este Consejo de Estado que la calificación de las consultas de ámbito municipal como referéndum puede también contravenir la Constitución” (Dictamen 1618/2010, *in fine*).⁴⁹

47. Véanse a este respecto los trabajos de MARTÍN NÚÑEZ (2010) y CASTELLÀ ANDREU (2010).

48. El anuncio sobre la admisión a trámite por el Tribunal Constitucional se publicó en el BOE núm. 46, de 23.2.2011.

49. El razonamiento que precede a esa conclusión se incluye en el apartado IV del Dictamen, y se expresa en los siguientes términos:

“IV. Requiere una consideración separada la regulación que la Ley cuestionada contiene respecto de las denominadas consultas populares por vía de referéndum de ámbito municipal. Estas consultas populares de ámbito municipal están al margen de la Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, como explícitamente declara su disposición adicional y encuentran su marco normativo –bá-

Por su parte, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Abogacía del Estado, y fechado el 23 de diciembre de 2010, haciéndose eco del Dictamen del Consejo de Estado, y aunque no los cita en la primera mención expresa de los preceptos impugnados, acaba refiriéndose a los relativos a las consultas populares municipales por vía de referéndum, y a la posibilidad de que la declaración de inconstitucionalidad los incluya por conexión o consecuencia (ex 39.1 de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional).⁵⁰

sico a los efectos constitucionales fijados en el artículo 149.1.18 CE– en la legislación estatal de régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, artículos 70 bis y 71).

“Ciertamente la Generalidad está en condiciones de regular estas consultas populares de ámbito municipal respetando las normas de régimen local que tengan carácter básico. Y así lo hace a través de la Ley 4/2010 cuyo contenido en esta concreta materia no parece contravenir tales normas básicas. Así se constata: que la iniciativa popular para la consulta que regula la Ley 4/2010 está contemplada en el artículo 70 bis. 2 de la Ley 7/1985, que la Ley catalana excluye de las consultas las materias financieras y que requiere aprobación de la consulta por el Pleno municipal por mayoría absoluta y, por supuesto, la autorización previa del Estado para la convocatoria. Sin embargo, no parece al Consejo de Estado que sea conforme con la Constitución la calificación de estas consultas como referéndum (‘consultas populares por vía de referéndum’), porque esta identificación, lejos de limitarse a la nomenclatura, implica la pretensión de instalar en el ámbito municipal una institución de índole constitucional que constituye un cauce de ejercicio directo de la participación política y que, como tal institución, en su ‘entera disciplina’, en las palabras de la Sentencia 31/2010, debe entenderse fuera de la competencia autonómica.

“La Ley catalana objeto de consideración parece buscar una identificación plena de las consultas populares ‘por vía de referéndum’ en el ámbito de la Generalidad y en el de los municipios mediante una denominación común y unas disposiciones generales comunes de las que es expresión muy significativa su conceptualización también común (artículo 3) como instrumento ‘de participación directa para determinar la voluntad del cuerpo electoral sobre cuestiones políticas de especial trascendencia con garantías propias del procedimiento electoral’.

“No en vano en el ordenamiento español en general y en los estatutos de autonomía en particular, incluido el de Cataluña, no se emplea la voz referéndum para referirse a las consultas populares de ámbito municipal. No se trata con ello meramente de mantener una coherencia terminológica, sino que es una consecuencia de la naturaleza concreta que el referéndum tiene como institución para el ejercicio del derecho constitucional de participación política cuya regulación corresponde solo al Estado.”

50. Concretamente, la Abogacía del Estado señala que “nada impediría que la declaración de inconstitucionalidad pudiera ser extendida, al amparo del art. 39.1 LOTC, a los preceptos relativos a las consultas municipales por vía de referéndum (artículos 31 a 42) y, en su caso, a toda la Ley catalana 4/2010, ya que la hipotética invalidación de los art. 1 a 42 privaría de todo sentido al resto del texto legal, arts. 43 a 59 y disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y final” (FD.º 1.º, párrafo cuarto). Y acaba concluyendo que “la aceptación de la tesis del Consejo de Estado, que se ha resumido en la primera alegación, permitiría declarar la inconstitucionalidad de las referencias explícitas o implícitas que estos preceptos legales contienen a los referendos municipales. De este modo, es decir, si son inconstitucionales tanto los referendos de ámbito de Cataluña como los municipales regulados en la Ley catalana 4/2010, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 1 a 9, 43 y 45 abarcaría a su total e íntegro contenido” (FD.º 3.º, *in fine*).

5.2.3.2. *¿Cuál es la verdadera naturaleza de las consultas populares municipales?*

No puede negarse la coherencia que anima al Consejo de Estado a plantear la cuestión de la calificación de las consultas de ámbito municipal y el hecho de que puedan también contravenir la Constitución, naturalmente sobre la base de que “resultaría estéril profundizar en (el) análisis interpretativo del artículo 122 EAC ya que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, ha establecido el criterio que debe reputarse correcto desde el punto de vista constitucional”, y ello trayendo a colación los razonamientos de este Tribunal sobre los artículos 23.1, 81, 92 y 149.1.32 de la CE (Dictamen 1618/2010, III). En tal sentido, esa apelación y la mención indirecta a las consultas municipales en el recurso de inconstitucionalidad deberían de servir para que el Tribunal Constitucional pueda resolver definitivamente las dudas que hoy persisten.

Sin embargo, el problema que subyace radica, en mi opinión, en que el razonamiento que se mantiene en el Fundamento Jurídico 69 de la STC 31/2010 no se corresponde con la regulación estatal y autonómica de las consultas populares municipales, iniciada con la Ley orgánica 2/1980, confirmada en 1985 con la LBRL y reiterada en los años sucesivos hasta hoy. La necesaria regulación por Ley orgánica estatal de los referéndums autonómicos que demanda la Sentencia no se compadece con esa normativa básica y su desarrollo autonómico relativo a dichas consultas, sobre las cuales ha sido una característica generalizada entre la doctrina el calificarlas como “referéndums”,⁵¹ habiendo también la jurisprudencia empleado con normalidad ese término.⁵² Y ello no creo que haya sido el resultado de imprecisiones o falta de rigor, sino la consecuencia de apreciar una identificación sustancial entre, de un lado, las consultas municipales convocadas al amparo del artículo 71 de la LBRL, y en su caso de los correlativos preceptos autonómicos, y, de otro, la definición del referéndum como “consulta al cuerpo electoral sobre asuntos de relevancia con las garantías propias del procedimiento electoral”, que ha sido acogida por el propio Tribunal Constitucional.⁵³

51. Así, en el propio título del libro o artículo, incluyen el vocablo referéndum FONT LLOVET (1985), IBÁÑEZ MACÍAS (2005) y BOCOS REDONDO (2008) o, en su texto, ÁLVAREZ MONTOTO (2009: 196-197), BUENO ARMUJO (2008: 206, 208 y 223), FERNÁNDEZ RAMOS (2009: 719-720), LÓPEZ GONZÁLEZ (2005: 77-80), RIVERO YSERN (2004: 119 y 121) y SÁNCHEZ MORÓN (2008: 234-235), entre otros.

52. A título enunciativo, utilizan la palabra referéndum en relación con las consultas de los municipios las STS de 21.6.1983 (RJ 3616, CDO 10.º y 11.º de la sentencia apelada, y 4.º de la del Tribunal Supremo), 14.11.1989 (RJ 8304, FJ 1.º del Tribunal Supremo), 22.1.1993 (RJ 457, FJ 1.º, 4.º, 5.º y 6.º) y 11.7.1997 (RJ 6425, FJ 1.º y 2.º), y las STSJ de 17.7.1997 (Cataluña, RJCA 637, FJ 3.º y 5.º) y 11.10.2002 (Navarra, JUR 283953, FJ 1.º, 2.º y 4.º).

53. Recordando los términos precisos del Tribunal Constitucional, “el referéndum es (...) una especie del género ‘consulta popular’ con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo

6. Epílogo

Extraordinariamente bajo ha sido el número de consultas populares municipales promovidas en España (127), y más reducido aún es el de las autorizadas (28, el 22%). Entre los factores que lo explican es de suponer que haya incidido de manera relevante el rigorismo de los requisitos exigidos por las normas que las regulan, que movilizan a los Gobiernos municipales en pleno, y requieren los acuerdos del Consejo de Ministros, que debe pronunciarse sobre su autorización. La STC 31/2010 y la interpretación dada por el Tribunal Constitucional en relación con las consultas populares por vía de referéndum, así como el efecto colateral que la misma ha provocado en las municipales, constituyen otro factor que aumenta su problemática. Es de esperar por ello que, bien al hilo de la resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LCat 4/2010 o por la vía normativa, se logre el encaje constitucional y el acomodo de las diferentes piezas de toda esa compleja cuestión.

Entretanto, y siendo las descritas las condiciones del actual marco normativo, y sin perjuicio de su seguramente deseable flexibilización, lo que desde luego considero imprescindible es que esa modalidad analizada en este trabajo siga identificándose como “consulta al cuerpo electoral sobre asuntos de relevancia con las garantías propias del procedimiento electoral”, manteniendo así la que ha sido una de sus señas de identidad desde su consagración como derecho de los vecinos en 1985 con la LBRL. El rigor y la credibilidad que esa vocación y tales garantías proporcionan son vitales para asegurar no solo la conservación de la institución, sino también el deseable incremento de su práctica.

sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ. 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23” (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2, 4.º párrafo).

No es de extrañar, por ello, que una de las opiniones más autorizadas, al comentar precisamente esta STC 103/2008, precise que “el art. 71 LBRL regula una ‘consulta popular’, sin más calificación y (con independencia de sus efectos consultivos o vinculantes) no cabe duda de que se trata de un auténtico referéndum (...); lo cierto es que estas consultas populares locales son auténticos ‘referéndums’ (concédase esta licencia lingüística), y como tales se han convocado y celebrado en la práctica, y se han regulado por las leyes autonómicas” (IBÁÑEZ MACÍAS, 2009: 4).

Sobre las diferencias entre la doctrina del Tribunal expresada en la STC 103/2008 y la contenida en la 31/2010, véase el trabajo de MARTÍN NÚÑEZ (2010: 318-320).

Y ello sin perjuicio, naturalmente, de que, junto a estas “consultas populares municipales que cumplan con los requisitos y garantías propios del referéndum”, se articulen otras modalidades de consultas populares (encuestas, audiencias públicas, fóruns de participación u otras), y que ello contribuya al aumento de la concienciación y la cultura política, así como a la mejora del grado de responsabilidad en el ejercicio por la ciudadanía de su derecho a la participación directa en los asuntos públicos.

7. Bibliografía

- AGUIAR DE LUQUE, L., “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español”, en TRUJILLO, G., LÓPEZ GUERRA, L. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. (dirs.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p. 67-96.
- ÁLVAREZ MONTOTO, J., “Las consultas populares en el ámbito local”, en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 2, 2009, p. 188-202.
- ARNALDO ALCUBILLA, E. y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., *Código electoral*, La Ley-El Consultor, 5.ª edición, Madrid, 2007.
- BARATA MIR, J., *Los actos de gobierno municipal*, Tecnos, Madrid, 1999.
- BOCOS REDONDO, P., “Comentarios a una sentencia sobre referéndum en materia de planeamiento urbanístico”, en *Repertorio de Jurisprudencia núm. 24/2008 (Comentario)*, Editorial Aranzadi, S.A., Pamplona, 2008.
- BUENO ARMIJO, A., “‘Consultas populares’ y ‘referéndum consultivo’: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 177, septiembre-diciembre 2008, p. 195-228.
- CARBONELL PORRAS, E., “Organización administrativa”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 19, Iustel, 2009.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M., “La competencia en materia de consultas populares por la vía de referéndum en la sentencia 31/2010 sobre el estatuto de autonomía de Cataluña”, en *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentencia sobre el Estatuto*, 2010.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M., *La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del Estado autonómico*, Fundación Ciudadanía y Valores, 2010.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La información y participación ciudadana en la Administración local*, Ed. Bosch, Barcelona, 2005.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Los cauces de participación ciudadana en la Administración local”, en ALMONACID LAMELAS, V. (dir.), *Estudios sobre la modernización de la Administración local: teoría y práctica*, La Ley-El Consultor, Madrid, 2009, p. 677-764.
- FONT LLOVET, T., “El referéndum local a Espanya”, en *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 2-3, diciembre 1985.

- IBÁÑEZ MACÍAS, A., *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Universidad de Cádiz, 2005.
- IBÁÑEZ MACÍAS, A., *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Grupo Difusión, Madrid, 2007.
- IBÁÑEZ MACÍAS, A., “¿Qué es un referéndum? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 2/2009 (BIB 2009/412).
- LÓPEZ BASAGUREN, A., “Sobre referéndum y comunidades autónomas. La Ley vasca de la consulta ante el Tribunal Constitucional (consideraciones con motivo de la STC 103/2008)”, en *REAF*, núm. 9, octubre 2009, p. 202-240.
- LÓPEZ DE LERMA I LÓPEZ, J., “La dudosa competencia exclusiva de la Generalitat de Catalunya para promover consultas populares”, en *Diario La Ley*, año XXVIII, núm. 6810, martes, 30 de octubre de 2007.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L., *El referéndum en el sistema español de participación política*, Universidad Politécnica de Valencia, 2005.
- MAGRE FERRAN, J. y MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L., *Reflexiones sobre la moción de censura al alcalde: evolución, comportamientos y regulación actual*, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 2000.
- MARTÍ MÁRMOL, J. L., *Participació democràtica a l'àmbit municipal i la consulta ciutadana sobre la reforma de la Diagonal de Barcelona*, 2010, en: <http://www.bcn.cat/diagonal/00-area-de-descarregues.html>
- MARTÍN NÚÑEZ, E., “Comentario a la STC sobre el Estatuto. Competencia en materia de consultas populares (art. 122)”, en *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentencia sobre el Estatuto*, 2010.
- MEDINA GUERRERO, M., “Los procesos de control de la constitucionalidad de la ley (II): el control indirecto. La sentencia en los procesos de control de constitucionalidad”, en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., GÓMEZ MONTORO, A. J., MEDINA GUERRERO, M. y REQUEJO PAGÉS, J. L., *Jurisdicción y procesos constitucionales*, 2.ª ed., McGraw-Hill, Madrid, 2000.
- MONTIEL MÁRQUEZ, A., “La participación ciudadana en la vida local. La consulta popular”, en *UNED. Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 28, 2006, p. 115-150.
- PINDADO SÁNCHEZ, F., *La participació ciutadana a la vida de les ciutats*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 1999.
- RIVERO YSERN, J. L., *Manual de Régimen Local*, 5.ª ed., Civitas, Madrid, 2004.
- RODÉS MATEU, A., “Impresiones constitucionales sobre la nueva Ley de consultas catalana”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 2/2010 (Comentario), Editorial Aranzadi, S.A., Pamplona.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. L., “Una primera aproximación a la Ley de regulación de las consultas populares locales en Andalucía 2/2001, de 3 de mayo”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 286-287, 2001, p. 457-493.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., “Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 37, 2008, p. 223-245.

SUBIRATS, J., "¿Nuevas vías de participación ciudadana en los Gobiernos locales?", en *La Ley de modernización del Gobierno local*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 2003.

TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., *El control del planteamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1996.

URIARTE TORREALDAY, R., "Notas en torno a la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 82, I, septiembre-diciembre, 2008, p. 227-257.

ZAFRA VÍCTOR, M., "Órganos y estructuras de participación social", en *La Ley de modernización del Gobierno local*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 2003.