

Cuestións xurídicas sobre a celebración dunha consulta popular municipal

Cuestiones jurídicas en torno a la celebración de una consulta popular municipal

Legal issues about a local popular consultation



MARTA GARCÍA PÉREZ

Profesora titular de Dereito Administrativo, Universidade da Coruña
Directora da Asesoría Xurídica Municipal, Concello da Coruña
martag.perez@coruna.es

Recibido: 12/09/2018 | Aceptado: 20/12/2018

Regap



NOTAS

Resumo: Este traballo pretende clarificar o concepto, a natureza e o réxime xurídico das consultas populares municipais, cuestionadas e controvertidas especialmente a partir de diversos pronunciamentos do Tribunal Constitucional ditados a partir do ano 2008. O estudo dunha normativa desfasada e da xurisprudencia, rica en casuística e matices, dá claridade a unha ferramenta esencial nas políticas participativas dos gobernos locais.

Palabras clave: Referendo, participación, consulta, democracia, Administración local.

Resumen: Este trabajo pretende clarificar el concepto, la naturaleza y el régimen jurídico de las consultas populares municipales, cuestionadas y controvertidas especialmente a partir de diversos pronunciamentos del Tribunal Constitucional dictados a partir del año 2008. El estudio de una normativa desfasada y de la jurisprudencia, rica en casuística y matices, da claridad a una herramienta esencial en las políticas participativas de los gobiernos locales.

Palabras clave: Referéndum, participación, consulta, democracia, Administración local.

Abstract: This paper aims to clarify the concept, the legal nature and the legal regime of the municipal popular consultations, questioned and controversial especially from various pronouncements of the Constitutional Court from 2008. The study of outdated regulations and jurisprudence, rich in nuances and cases, give clarity to an essential tool in the participatory policy of local governments.

Key words: Referendum, participation, consultation, democracy, local government.

Sumario: 1 Concepto e natureza xurídica da consulta popular. 2 Réxime xurídico da consulta popular municipal. 2.1 Réxime competencial e marco normativo. 2.2 Obxecto da consulta. 2.2.1 Asuntos de competencia propia municipal e de carácter local. 2.2.2 Exclusión dos asuntos relativos á Facenda local. 2.2.3 Especial relevancia para os intereses dos veciños. 2.3 Os suxeitos da consulta. 2.3.1 Os veciños. 2.3.2 O alcalde. 2.3.3 O pleno. 2.3.4 A Xunta de Galicia. 2.3.5 O Goberno. 2.4 A formulación da/s pregunta/s. 2.5 Os límites da consulta. 2.6 Carácter non vinculante do resultado. 2.7 Cuestións procedementais.

1 Concepto e natureza xurídica da consulta popular

A Lei 7/1985, do 2 de maio, reguladora das bases do réxime local, establece no artigo 71 que *“de conformidade con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local”*.

Esta potestade recoñecida aos alcaldes de someter a consulta popular asuntos de competencia propia municipal e de carácter local que sexan de especial relevancia para os intereses dos veciños pasou discretamente inadvertida durante anos, tanto pola súa escasa posta en práctica como pola residual conflitividade resultante desta, limitada, de modo xeral, ás causas de denegación da exixida autorización governamental.

Na última década, pola contra, especialmente a partir da entrada en vigor dos estatutos de autonomía de nova xeración¹ e a aprobación de leis autonómicas reguladoras de consultas populares, o mecanismo da consulta popular municipal viuse arrastrado por un intenso debate sobre o propio concepto de “consulta popular” en confrontación ao de “referendo”² e a posible categorización da primeira como “referendaria” e “non referendaria”³.

Efectivamente, ata ese momento a polémica resultaba estraña á singularidade local, onde a doutrina maioritaria coincidía en afirmar que as consultas populares non eran referendos, senón instrumentos de participación cidadá cun réxime substantivo propio recollido no artigo 71 da LBRL⁴, amparándose, ademais, no teor literal da disposición adicional da *Lei orgánica 2/1980, do 18 de xaneiro, sobre a regulación das distintas modalidades de referendo*, que optara por deixar fóra do seu ámbito de aplicación expresamente as consultas populares municipais ao establecer que *“As disposicións da presente Lei non alcanzan na súa regulación ás consultas populares que poidan celebrarse polos concellos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, nos seus respectivos territorios, de acordo coa legislación de réxime local, e a salvo, en todo caso, a competencia exclusiva do Estado para a súa autorización”*.

A xurisprudencia sostivo a mesma posición, entendendo que a cuestión clave para resolver as dúbidas sobre a natureza xurídica das consultas populares municipais non pasaba pola súa configuración como referendo, por ter este un fundamento constitucional distinto a aquelas. Así, por exemplo, o establecía o Tribunal Supremo no ano 2000:

-
- 1 Nomeadamente o Estatuto de autonomía de Cataluña, aprobado pola LO 6/2006, do 19 de xullo; de Andalucía, aprobado pola LO 2/2007, do 19 de marzo; e de Aragón, aprobado pola LO 5/2007, do 20 de abril.
 - 2 Vid. extensamente BUENO ARMILLO, A., “Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, *Revista de Administración Pública*, n. 177, 2008, pp. 195-228; CARRASCO DURÁN, M., “Referéndum vs. consulta”, *Revista de Estudios Políticos, nueva época*, n. 160, 2013, pp. 13-41.
 - 3 Habitualmente utilízase a expresión “referendaria”, “referendaria” ou “referendaria” para facer referencia á consulta popular baixo a modalidade de referéndum. A última das acepcións non está recollida no Dicionario da RAE, polo que non se empregará no texto, salvo que se trate de manter unha cita textual.
 - 4 Vid. unha exposición das posicións en MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L., “Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum”, *Anuario del Gobierno Local*, 2010, pp. 447 e ss.

“[...] El referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE. No es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para el ejercicio del derecho de participación política, es decir, de aquella participación «que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo» (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3). Es, por tanto, una forma de democracia directa y no una mera manifestación «del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente», que lo ha formalizado como «un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos» (arts. 9.2 y 48 CE) o como un verdadero derecho subjetivo (así, por ejemplo, arts. 27.5 y 7, 105 y 125 CE). Las formas de participación no reconducibles a las que se conectan con el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE son «formas de participación que difieren [de aquéllas] no sólo en cuanto a su justificación u origen, sino también respecto de su eficacia jurídica que, por otra parte, dependerá en la mayoría de los casos de lo que disponga el legislador (aunque en su labor configuradora esté sometido a límites como los derivados de la interdicción de la arbitrariedad –art. 9.3 CE– y del derecho de igualdad –art. 14 CE–). No puede aceptarse, sin embargo, que sean manifestaciones del derecho de participación que garantiza el art. 23.1 de la Constitución, pues no sólo se hallan contempladas en preceptos diferentes de la Constitución, sino que tales preceptos obedecen a manifestaciones de una ratio bien distinta: en el art. 23.1 C.E. se trata de las modalidades –representativa y directa– de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general» (STC 119/1995, FJ 4), en la que no tienen cabida otras formas de participación en las que se articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral” (sentencia del Tribunal Supremo do 17 de febreiro de 2000, rec. 404/1998).

Regap



NOTAS

No ano 2008, a aprobación polo Parlamento Vasco da *Lei 9/2008, do 27 de xuño, de convocatoria e regulación dunha consulta popular co obxecto de recadar a opinión cidadá na Comunidade Autónoma do País Vasco sobre a apertura dun proceso de negociación para alcanzar a paz e a normalización política*, provocou un pronunciamento do Tribunal Constitucional que marcaría o debate dos anos sucesivos. A dita lei partía da diferenciación entre os distintos tipos de referendos previstos na Constitución e as consultas de ámbito autonómico non mencionadas nela, ás que consideraba como unha subespecie do xénero referendo. Seguindo o esquema da lei, ás últimas non lles resultarían de aplicación as previsións constitucionais relativas á autorización e convocatoria do referendo (arts. 92 e 149.1.32.^a CE). Interposto recurso de inconstitucionalidade polo presidente do Goberno, ditouse a STC 103/2008, do 11 de setembro, que non só confirmou a necesidade de distinguir entre referendo e outros tipos de consultas, senón que introduciu un razoamento oposto ao do legislador autonómico: *o referendo é unha especie do xénero consulta popular*⁵.

Pouco tempo despois, o TC ratificaba a súa doutrina a propósito do recurso de inconstitucionalidade interposto contra o Estatuto de autonomía de Cataluña (*Lei orgánica 6/2006, do 19 de maio*), que coincidía co de Andalucía e Aragón en establecer a competencia exclusiva

5 A sentenza foi moi comentada. Entre outros, *vid.* IBÁÑEZ MACÍAS, A., “¿Qué es un referéndum? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 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)”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n. 9, outubro 2009, pp. 202-240.

da comunidade autónoma ou dos entes locais para o establecemento do réxime xurídico, as modalidades, o procedemento, a realización e a convocatoria, no ámbito das súas competencias, de enquisas, audiencias públicas, foros de participación e *calquera outro instrumento de convocatoria popular*⁶. Detrás desta atribución estatutaria estaba o propósito confeso de dinamizar a democracia participativa creando ámbitos en que non resultaba aplicable o réxime xurídico establecido para os referendos, especialmente a obtención da autorización estatal para a súa convocatoria⁷. Na STC 31/2010, do 28 de xuño, o TC reforzou a súa posición, que reiterou e completou nos seguintes termos⁸:

“Los recurrentes parten de la idea de que no es posible distinguir, como hace el precepto impugnado, entre «consultas populares» y «referéndum», y sobre esa base defienden que la autorización estatal prevista en el art. 149.1.32 CE es necesaria en todo caso. Sin embargo, hemos dicho en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, 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, 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 (así, STC 119/1995, de 17 de julio)». (STC 103/2008, F. 2).

Caben, 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, F. 2) y con los límites materiales a los que también hicimos referencia en la STC 103/2008 (F. 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...”

En definitiva, para o TC, entre consultas populares e referendos existe unha relación do tipo “xénero-especie”, de modo que as consultas populares serían o xénero, dentro do que se atoparían, entre outras especies, os referendos. Sentada esa afirmación, a clave da distinción entre o referendo e o resto das consultas populares descansa sobre un criterio orgánico-procedemental⁹:

– O referendo diferénciase da consulta non referendaria porque supón un chamamento a *todo o corpo electoral*, sendo propio das consultas non referendarias atender outro tipo de

6 Artigo 122 EACat, 78 EAAnd e 71.27 EAAR.

7 Vid. extensamente LLORENS FERRER, M., “La consulta popular como mecanismo para revitalizar el urbanismo democrático”, *Revista catalana de dret públic*, n. 46, 2013, pp. 160-181.

8 Vid. CASTELL À 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”, *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentencia sobre el Estatuto*, 2010. No mesmo número desa revista, vid. MARTÍN NÚÑEZ, E., “Comentario a la STC sobre el Estatuto. Competencia en materia de consultas populares (art. 122)”.

9 Vid. BUENO ARMUJO, A., “Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, cit., p. 209. Vid. unha crítica ás interpretacións maioritarias desta sentenza en CARRASCO DURÁN, M., “Referéndum vs. consulta”, cit., pp. 19 e ss.

colectivos de cidadáns, máis ou menos representativos dos seus concidadáns, ou de específicos intereses de grupo ou clase¹⁰.

– O referendo realízase a través de *procedementos electorais*, coas súas correspondentes garantías, fronte a outros procedementos propios das consultas non referendarias.

O Tribunal Supremo incorporou a doutrina ás súas sentenzas, declarando, por exemplo, en 2008 que:

“El referéndum es, por tanto, una especie del género «consulta popular» con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23 (así, STC 119/1995, de 17 de julio). Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica «por vía de referéndum» (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria...” (STS do 23 de setembro de 2008, FX 2.⁹¹¹).

O Tribunal Constitucional volveuse pronunciar en ocasións posteriores, aínda que no medio dun debate máis afastado da natureza da consulta popular e máis centrado nas competencias autonómicas sobre aquelas que pertencen á subespecie referendaria. A cuestión competencial analizarase a continuación.

2 Réxime xurídico da consulta popular municipal

2.1 Réxime competencial e marco normativo

Sinalábase ao comezo que a regulación das consultas populares municipais se viu arrastrada por unha polémica que lle resultaba allea. Efectivamente, a doutrina do TC ditada a propósito de diversas leis autonómicas reguladoras das consultas populares non quedou na reiterada afirmación da relación xénero-especie existente entre consulta popular e referendo, senón que, a propósito da controversia competencial, sinalou (1.º) a competencia exclusiva do Estado non só para a autorización das consultas referendarias (art. 149.1.32 CE), senón tamén para o seu establecemento e regulación, e (2.º) a reserva, ademais, á lei orgánica.

¹⁰ A expresión “corpo electoral” foi substituída pola de “conxunto de todos os cidadáns dun ámbito territorial determinado” na STC 31/2015, do 25 de febreiro, ditada a propósito da impugnación da *Lei 10/2014, de 26 de setembro, do Parlamento de Cataluña, de consultas populares non referendarias e outras formas de participación cidadá*: “... el poder público convoca al conjunto de los ciudadanos de un ámbito territorial determinado para que ejerzan el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos emitiendo su opinión, vinculante o no, sobre una determinada cuestión, mediante votación y con las garantías propias de un proceso electoral” (FX 6.º).

¹¹ No mesmo sentido, STS do 15 de novembro de 2012 (rec. 546/2010) e 29 de novembro de 2016 (rec. 603/2015).

Neste sentido, a STC 31/2010, do 28 de xuño, sobre o Estatuto de autonomía de Cataluña, sinalou:

“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, F. 3). 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”.

Posteriormente a doutrina reiterouse a propósito da inconstitucionalidade das leis do Parlamento de Cataluña 4/2010, do 17 de marzo, de consultas populares por vía de referendo (STC 51/2017, do 10 de maio) e 19/2017, do 6 de setembro, do referendo de auto-determinación de Cataluña (STC 114/2017, do 17 de outubro):

“Lo relevante para el presente procedimiento es recordar dos determinaciones inequívocas de nuestra jurisprudencia en este ámbito. Si bien la previsión por el constituyente de unos concretos supuestos de referéndum no agota el elenco de otros admisibles en nuestro ordenamiento, solo a la ley orgánica a la que remite el citado artículo 92.3 CE correspondería la previsión genérica o en abstracto de tales consultas referendarias distintas a las contempladas de modo expreso en la norma fundamental. La segunda, de especial relevancia para el actual recurso, es que no pueden someterse a consulta popular autonómica –referendaria o no– cuestiones fundamentales que fueron resueltas en el proceso constituyente y que están sustraídas a la decisión de los poderes constituidos [STC 51/2017, FJ 5 c) y d), con cita de pronunciamientos anteriores]. Por ello la redefinición de la identidad y unidad del sujeto titular de la soberanía es cuestión que ha de encauzarse a través del procedimiento de reforma previsto en el artículo 168 CE, por la vía del referéndum de revisión constitucional (STC 90/2017, FJ 6, también con cita de resoluciones anteriores del Tribunal), pues una Comunidad Autónoma no puede convocar una consulta popular que desborde el marco de competencias propias o incida sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resulten sustraídas a la decisión de los poderes constituidos (SSTC 103/2008, FJ 4, y 138/2015, FJ 3)” (STC 114/2017, FX.3).

A xurisprudencia do TC provocou un interesante debate sobre a posible inconstitucionalidade sobrevida do artigo 71 LBRL e das leis autonómicas que conteñen unha regulación da consulta popular municipal, como é o caso da *Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia (LALGA)*, por incumprimento da reserva de lei orgánica. As reaccións doutrinarias non se fixeron esperar en defensa da vixencia da vía de participación no ámbito municipal consagrada no artigo 71 LBRL, dotada dun réxime xurídico propio e diferenciado das modalidades de referendo recollidas no artigo 92 CE, de fundamento constitucional diverso¹². A xurisprudencia mostrouse dubidosa e pouco clarificadora, con sentenzas de moi diverso alcance e contido¹³, quedando clarificada a cuestión coa STC 51/2017, do 10 de maio de 2017, antes analizada, cuxo FX 5.c salva as consultas populares municipais por estaren expresamente previstas na lei orgánica reguladora dos referendos:

“Es a la ley orgánica a la que remite el artículo 92.3 CE, por tanto, a la que correspondería, en su caso, la previsión, genérica o en abstracto, de consultas referendarias distintas a las contempladas de modo expreso en la norma fundamental, consultas cuya regulación constituye contenido necesario, pero no exclusivo, de dicha ley orgánica. Así hizo el legislador para los referenda municipales (disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980) y así habría de hacerse, también, si se pretendiera introducir en el ordenamiento, en lo que aquí importa, algún tipo de referéndum de ámbito autonómico, incorporación que, como hemos apuntado, no podría llevarse a cabo, en todo caso, sin respetar determinados límites que provienen directamente de la Constitución”.

Confirmada a existencia dos chamados polo TC “referenda municipais” e a constitucionalidade da regulación por lei ordinaria por expresa determinación da disposición adicional da Lei orgánica 2/1980, procede analizar o seu réxime xurídico. Quedarán á marxe da análise as consultas populares non referendarias, ensaiadas con maior ou menor éxito en datas recentes e non libres de polémica, exentas da exigencia da autorización do Goberno e orientadas a abrir canles que faciliten a participación e a favorecer a normalidade do proceso¹⁴.

- 12 Vid. VELASCO CABALLERO, F., *¿Son aún posibles las consultas municipales?*, Instituto de Derecho Local, UAM, Madrid. Disponible en <http://www.idluam.org/blog/?p=357>, quen conclúe que tras a doutrina do TC hai dous tipos de consultas “xerais”: a un lado están as promovidas polo Estado ou as comunidades autónomas; a outro lado están as municipais. E explica que hai razóns constitucionais de fondo que amparan a distinción ontolóxica entre os referendos estatais e autonómicos, dun lado, e as consultas municipais, doutro lado: “Aun aceptado que todos los niveles de gobierno territoriales (Estado, comunidades autónomas y entidades locales) son “políticos”, pues esta es una consecuencia natural de la legitimidad democrática (art. 140 y 141 CE), hay una diferencia sistemática notoria entre los poderes políticos del Estado y las comunidades autónomas, de un lado, y de los municipios, de otro lado: solo el Estado y las comunidades autónomas tienen parlamentos y poder legislativo (el pleno municipal tiene poder normativo sólo de segundo grado); y sólo el Estado y las comunidades autónomas disponen de materias competenciales constitucionalmente predeterminadas e inatacables por las leyes (las competencias municipales se atribuyen y regulan por las leyes). La secundariedad constitucional de los municipios, que bien se expresa en la ausencia de poder legislativo y de competencias constitucionales propias, supone, a las claras, que bajos son los riesgos para la democracia representativa procedentes de una consulta municipal. Los hipotéticos riesgos pueden ser atajados por las leyes ordinarias de régimen local (como la LBRL y las leyes autonómicas de Administración local) y por las leyes sectoriales (que impiden que los vecinos se puedan pronunciar directamente sobre las cuestiones ya reguladas por ley). Tan limitada es la densidad política del gobierno municipal, y tan limitable la consulta popular por el Estado y cada comunidad autónoma, que la Constitución acepta sin problema que las “consultas generales” municipales no estén sometidas a las reglas y límites de los “referendums constitucionales” sino, más simplemente, a los límites que derivan del art. 23.1 CE y de las leyes ordinarias”.
- 13 Por exemplo, a STSX do País Vasco do 25 de abril de 2016 (rec. 330/2015) nega categoricamente a posibilidade de desdoblamento das consultas populares municipais en referendarias e non referendarias. En sentido diferente, a propósito da adopción dunha medida cautelara, vid. o Auto 223/2016, do 18 de novembro de 2016, rec. 360/2016, do Xulgado do Contencioso-administrativo n. 2 de Girona. No medio da polémica, vid. a STS do 29 de novembro de 2016, rec. 603/2015, que lles dá tratamento singular ás consultas populares municipais: “El régimen jurídico de las consultas populares municipales, que resulta aplicable a la solución de este litigio, está integrado por el citado artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que hemos transcrito, incluido en la sede normativa «información y participación ciudadanas»...”.
- 14 Por exemplo, a consulta cidadá relativa ás propostas de transformación da Avenida da Diagonal, ao amparo da Lei catalá 22/1998, do 30 de decembro, da Carta Municipal de Barcelona, na cal o Concello aprobou un documento de bases (acordo plenario do Consell Municipal

Pois ben, no marco da Comunidade Autónoma de Galicia, a análise xurídica debe comezar pola LALGA, que contén unha regulación propia das consultas populares no artigo 257:

" 1. Los Alcaldes, previo acuerdo del Pleno, por mayoría absoluta, podrán someter a consulta popular los asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial importancia para los intereses de los vecinos, salvo los relativos a las haciendas locales.

2. Se determinarán reglamentariamente los requisitos y condiciones para ejercer este derecho y la celebración de la consulta se ajustará a las disposiciones generales y al procedimiento establecido por la legislación del Estado en materia de referéndum.

3. El procedimiento que se regule al efecto se adecuará a las siguientes reglas:

a) La Corporación Local remitirá a la Xunta de Galicia una copia literal del acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento, precisando los términos exactos de la consulta.

b) El Consello de la Xunta de Galicia enviará la solicitud municipal al Gobierno del Estado, a la que se adjuntará, en su caso, un informe sobre la conveniencia de efectuar la consulta, de conformidad con el interés general de Galicia.

c) Corresponderá al Gobierno del Estado autorizar la consulta.

d) Concedida la autorización, en su caso, y de conformidad con la resolución municipal, el Consello de la Xunta de Galicia convocará la consulta popular mediante Decreto.

Dicho Decreto contendrá el texto íntegro de la disposición o decisión objeto de la consulta, señalará claramente la pregunta o preguntas que haya de responder el cuerpo electoral convocado y determinará la fecha en que deba hacerse la consulta, la cual quedará incluida entre los treinta y los sesenta días posteriores a la fecha de publicación del Decreto.

El Decreto se publicará en el «Diario Oficial de Galicia» y en el «Boletín Oficial» de la provincia correspondiente. Además, se anunciará en uno de los periódicos de mayor difusión de la Comunidad Autónoma y será fijado por el respectivo Ayuntamiento en su tablón de anuncios".

O desenvolvemento regulamentario a que se refire o apartado 2 do precepto produciuse a través dos regulamentos orgánicos de participación cidadá municipais. Sirva de exemplo o Regulamento orgánico de participación cidadá do Concello da Coruña, que se limita a establecer unha concisa regulación da consulta popular:

"Artículo 3. El derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos municipales tiene las siguientes manifestaciones: ... 7.- Derecho a promover la consulta popular..."

"Artículo 10. Consulta Popular.

do 23 de decembro de 2009, BOP n.º 313, anexo I, do 31 de decembro de 2009), celebrada durante os días 10 a 16 de maio de 2010. Dispoñible en <https://bop.diba.cat/scripts/ftpisa.aspx?fnew?bop2009&12/09313a19999.pdf&15>.

Pode tamén consultarse a experiencia de Madrid sobre o futuro da Gran Vía e da Praza de España, Madrid 100 % sustentable ou o billete único para o transporte público. Dispoñible en <https://decide.madrid.es/>. Nestes casos, desde a Concellaría de Participación Cidadá ponse á disposición da cidadanía unha web onde se canalizan as iniciativas dos cidadáns, que reciben, a través da mesma web, o apoio ou a oposición dos madrileños.

1. El Alcalde, previo acuerdo del Pleno por mayoría absoluta, podrá someter a consulta popular los asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial importancia para los intereses de los vecinos, salvo los relativos a la Hacienda Local.
2. La celebración de la consulta se ajustará a las disposiciones generales y, en su caso, al procedimiento establecido por la legislación del Estado en materia de referéndum.
3. Una vez adoptado el acuerdo plenario, el Alcalde remitirá a la Xunta de Galicia copia literal del mismo precisando los términos exactos de la consulta. Convocada la consulta se le dará la máxima publicidad a través de los medios expresados en el artículo 5¹⁵.

2.2 Obxecto da consulta

A consulta debe ter por obxecto “asuntos da competencia propia municipal e de carácter local que sexan especialmente relevantes para os intereses dos veciños, con excepción dos relativos á Facenda local”.

Segundo sinala a xurisprudencia, trátase de requisitos concorrentes e, dados os termos en que se formulan, revelan un designio do legislador certamente restritivo respecto desta fórmula de participación popular no procedemento de adopción de decisións municipais, inspirado no sistema de representatividade electiva (STS do 17 de febreiro de 2000, rec. 404/1998):

“Hay que destacar, ante todo, que dichos requisitos son concurrentes y, dados los términos en que se formulan, revelan un designio del legislador ciertamente restrictivo respecto de esta fórmula de participación popular en el procedimiento de adopción de decisiones municipales, inspirado en el sistema de representatividad electiva. La consulta popular a los vecinos no se permite para cualquier asunto, ni siquiera para aquellos que tengan un interés relevante para los vecinos; es preciso, además, que se trate de asuntos de «carácter local», por un lado, y que respecto de ellos el Municipio tenga «competencias propias», por otro ... lo decisivo, a los efectos del litigio, no es sólo que exista aquel interés sino que el «asunto» (por emplear la expresión utilizada en el artículo 71 de la Ley de Régimen Local) que lo genera sea, ante todo, de «carácter local»”.

2.2.1 Asuntos de competencia propia municipal e de carácter local

A introdución do cualificativo de “propia” respecto da competencia municipal debe levarnos a considerar que a consulta ten que referirse ás competencias recollidas no artigo 25 LBRL. En palabras do TS:

15 Artículo 5: “El Ayuntamiento informará a los vecinos de su actividad preferentemente a través de medios telemáticos, publicando en la web municipal la información relativa a la actividad municipal y corporativa y especialmente la referencia a convocatorias, órdenes del día y acuerdos del Pleno y de la Junta de Gobierno Local y otros órganos corporativos, organismos autónomos, y otros entes dependientes o participados por el Ayuntamiento. Facilitará la disposición de una carpeta ciudadana personalizada, donde se le remitirá toda la información existente en la web municipal que pueda ser de su interés. Para acceder a información personal e intercambiar datos con la Administración, será necesario disponer de medios que garanticen la seguridad corporativa, la autenticidad y no repudio de las comunicaciones mediante certificado y firma digital, contraseñas personales u otros métodos de autenticación legalmente reconocidos. Además, la actividad del Ayuntamiento se dará a conocer a través de los medios de comunicación, y por Bandos, tabloneros de anuncios, folletos, publicaciones y servicios específicos de información personal en las Oficinas de Información y telefónica, a través de un servicio telefónico de atención al ciudadano”.

“El presupuesto de que la consulta popular se refiera a «asuntos de la competencia propia municipal» alude a aquellas competencias específicas enunciadas en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que el municipio ejerce, en todo caso, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, con plena capacidad de decisión, es decir, bajo su responsabilidad, de forma libre y autónoma, no condicionadas a controles de oportunidad.

En este sentido, cabe recordar la doctrina jurisprudencial formulada en la sentencia de esta Sala jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 23 de septiembre de 2008 (rec. 474/2006), en que sostuvimos 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, 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” (STS do 29 de novembro de 2016, rec. 603/2015).

A experiencia dá boa mostra do espectro sobre o que se ten actuado a modo de consulta popular. Das consultas populares autorizadas¹⁶, dez refírense a competencias sobre urbanismo e medio ambiente¹⁷, nove refírense á organización e funcionamento do Concello¹⁸ e outras nove refírense á fixación de datas de celebración da festas, feiras e mercados.

Dito o anterior, a xurisprudencia insiste en que competencias “propias” non equivale a competencias “exclusivas”:

“... 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

16 Un exemplo de consulta non autorizada por non recaer sobre asuntos de competencia local é a consulta sobre a prospección ou extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica (*fracking*), sobre a que di a STS do 19 de novembro de 2014 (rec. 467/2013): “El recurso no puede prosperar. En efecto, en contra de lo que defiende el Ayuntamiento recurrente, el uso de técnicas de prospección y extracción de hidrocarburos, que es sobre lo que versa la consulta pretendida, ni es competencia municipal ni se trata de un asunto que se circunscriba al ámbito local, requisitos exigidos por el artículo 71 de la Ley de Bases del Régimen Local. En efecto, la regulación sobre las referidas técnicas, su uso, restricciones y demás aspectos que hayan de ser contemplados son en todo caso competencia estatal, pues se trata de cuestiones que corresponden a la normativa sobre régimen energético y a las bases de la ordenación económica general, dada la trascendencia de la materia energética sobre la economía general del país. Pues bien, la Constitución atribuye al Estado las bases sobre el régimen energético (apartado 25 del artículo 149), correspondiendo el desarrollo de la normativa básica a las Comunidades Autónomas en los términos de sus respectivos Estatutos de Autonomía. Naturalmente que las labores de prospección o extracción de recursos energéticos se realizan, como no puede dejar de ser, sobre terreno que necesariamente corresponderán en todo caso a municipios concretos, pero ello no quiere decir que tal circunstancia otorgue a éstos capacidad para determinar o condicionar la utilización de dichas técnicas. En consecuencia, hay que concluir que la consulta pretendida versa sobre una materia respecto a la que el Ayuntamiento carece de competencias, por mucho que se enmarque dentro del ámbito de una competencia municipal como lo es el plan de ordenación urbana. En cuanto a las competencias sobre las bases de la planificación general de la actividad económica, la Constitución la atribuye igualmente al Estado como competencia exclusiva en el apartado 13 del artículo 149”.

17 Asuntos relativos a un plan xeral urbanístico, peonalización da vía pública, cualificación urbanística de zona virxe, localización de aparcadoiro subterráneo, destino dun soar, inclusión do municipio nun parque natural, explotación dunha canteira, ocupación de espazos na fronte marítima, explotación de calcarias en monte de utilidade pública, xestión de residuos urbanos.

18 Regulamento orgánico, disolución do municipio, cambio de denominación do municipio, segregación de núcleo de poboación, cambio de capitalidade, incorporación a consorcio.

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, aun 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 o a aquellas competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas atribuidas por delegación a los Entes locales” (SSTS do 23 de setembro de 2008, rec. 474/2006, 15 de novembro de 2012, rec. 546/2010 e 29 de novembro de 2016, rec. 603/2015).

Esta doutrina ten especial relevancia nunha cuestión de actualidade, como é a posibilidade de realizar unha consulta popular no Concello da Coruña sobre o bordo litoral, xa que o propio Tribunal Supremo pon especial empeño en xustificar a viabilidade da consulta respecto de competencias de ordenación urbanística, invocándose ao respecto a doutrina do Tribunal Constitucional na súa Sentenza 51/2004, do 13 de abril, segundo a cal:

“La decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico –marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos– es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal ... aquella decisión puede afectar también a intereses cuya gestión constituye el objeto de competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico-públicas distintas del municipio. También se justifica la mencionada intervención de otros sujetos jurídicos distintos de la Administración municipal por las exigencias de colaboración ... y por los controles de legalidad que, de conformidad con la Constitución, pueden ejercer, en el ámbito del urbanismo, las Comunidades Autónomas sobre los entes locales ...” (STS do 23 de setembro de 2008, rec. 474/2006).

Dito o anterior, debe terse en conta que a ordenación urbanística do bordo litoral da cidade, máis alá de entrañar unha competencia municipal propia, vén condicionada pola presenza do porto –coas competencias concorrentes da Autoridade Portuaria e de Portos do Estado– e a sinatura de varios convenios, asinados por diferentes administracións públicas. Esta situación pode dar complexidade á formulación da pregunta ou preguntas que pretendan someterse á consulta popular.

Sirva de exemplo o asunto que provocou a recente Sentenza do Tribunal Supremo do 20 de novembro de 2016 (rec. 603/2015) respecto da denegación da autorización governamental para a celebración dunha consulta popular no Concello de Cogollos de Vega (Granada) sobre se debía manterse a concesión outorgada a unha empresa para a xestión dos servizos do ciclo integral da auga no municipio. A denegación da autorización baseouse na ausencia de concorrencia dos requisitos do artigo 71 LBRL, nomeadamente o de ser un asunto propio da competencia municipal. As palabras do TS, confirmando a denegación da autorización, deben ser tidas en conta respecto da consulta que pretende realizarse, especialmente para a formulación da(s) pregunta(s):

“De cuanto se ha expuesto, resulta ajustada a Derecho la conclusión del acuerdo del Consejo de Ministros cuando afirma que no concurre el requisito de que la consulta verse sobre un asunto propio de la competencia municipal, como exige el art. 71 de la LBRL, pues tan solo guarda una relación indirecta con un servicio público contenido en el listado que establece

art. 25.2.c) de la Ley de Bases de Régimen Local, en tanto relativo a «abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales». Tal como está formulada, la pregunta no se ciñe al ámbito propio de una competencia sobre esa materia ni pretende la participación ciudadana sobre cómo se gestiona el servicio de gestión integral del ciclo del agua, sino que en realidad, suscita una cuestión que afecta a unos concretos convenios en su momento suscritos por el Ayuntamiento demandante con el Consorcio, en particular en lo relativo a la adhesión del municipio de Cogollos Vega para la prestación de los servicios del ciclo integral del agua a través del ente instrumental del Consorcio, la sociedad de economía mixta Aguasvira, S.A. En definitiva, las decisiones sobre la continuidad, o no, de esa forma de prestación del servicio y sobre la legalidad de la forma de acordar aquella, en tanto que en el propio enunciado de la pregunta se introduce una toma de posición sobre la misma, son cuestiones ajenas al ámbito de competencias propias municipales, y, por lo tanto, no son asuntos sobre los que se pueda consultar a los vecinos de un municipio a través de este instrumento participativo que es la consulta popular”.

Por último, a exigencia de que o asunto teña “carácter local” foi entendido pola xurisprudencia no sentido de que non poderá superar os límites xeográficos do termo municipal¹⁹, nin poderá ter por obxecto consultas sobre alteración dos límites municipais ou sobre agregación dun municipio a outra comunidade autónoma²⁰.

2.2.2 Exclusión dos asuntos relativos á Facenda local

A doutrina coincide en afirmar que a expresión “facendas locais” debe ser interpretada de modo restritivo²¹, coa finalidade de non baleirar de contido a posibilidade de consulta. Así, afirmase que non é admisible desestimar a iniciativa da consulta porque o asunto teña consecuencias económicas ou comporte gasto, xa sexa porque é obvio que ambos son inherentes a calquera actuación, xa sexa por non incidir, en rigor, na materia da Facenda local²².

As afirmacións doutrinarias teñen reflexo na xurisprudencia, que non dubida en recoñecer o dereito dos veciños a que se tramite o procedemento de consulta popular en casos que implican ostensiblemente gasto (pode tomarse como exemplo a consulta sobre a conveniencia ou oportunidade de continuar coas obras do Metro de Sevilla, analizada na STS do 14 de novembro de 1989, RX 8304).

19 STS do 14 de novembro de 1989 (RX 8304) e STSX Comunidade Valenciana do 31 de xullo de 1996 (RXCA 2645). No asunto do *fracking*, citado *supra*, no que se denegou a celebración da consulta por tratarse de asunto de competencia non local, o TS declara así mesmo: “... el ámbito territorial en el que hay que ubicar la cuestión sobre la que se proyecta la consulta, tampoco puede circunscribirse, como pretende el Ayuntamiento recurrente, al ámbito local. Pues, aunque la consulta se refiera al uso de las técnicas controvertidas en el territorio municipal, es evidente que la regulación sobre dichas técnicas de prospección y extracción de hidrocarburos y su uso se proyecta sobre todo el territorio nacional. En consecuencia, la consulta, con independencia de su carácter no vinculante, versa sobre una cuestión de interés territorial general respecto a la que la regulación sobre la materia por parte del titular de la competencia, el Estado, siempre abarcará todo el territorio nacional” (STS do 19 de novembro de 2014, rec. 467/2013).

20 SSTS do 22 de xaneiro de 1993 (rec. 4911/1992) e 24 de febreiro de 1997 (RX 1519).

21 IBÁÑEZ MACÍAS, A., *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Universidad de Cádiz, 2005, p. 145.

22 MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L., “Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum”, cit., p. 461. E no mesmo sentido FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Los cauces de participación ciudadana en la Administración local”, Almonacid Lamelas, V. (dir.), *Estudios sobre la modernización de la Administración local: teoría y práctica*, La Ley-El Consultor, Madrid, 2009, pp. 677 e ss. De feito, nalgunhas normativas autonómicas que desenvolven a consulta popular, a expresión “facenda local” substituíuse pola de “finanzas locais”, circunscrita aos recursos ou ingresos públicos. É o caso do artigo 32 da Lei 4/2010, do Parlamento de Cataluña.

2.2.3 Especial relevancia para os intereses dos veciños

A “especial relevancia” para os intereses dos veciños é un concepto xurídico indeterminado²³ que debe ser concretado no marco do procedemento de realización da consulta popular.

Nalgunha ocasión declarouse que quedarán fóra da posibilidade da consulta os asuntos que carezan de interese por seren normais ou habituais na vida cidadá (STS do 14 de novembro de 1989, RX 8304).

Polo demais, a doutrina coincide en reservar a consulta popular para asuntos de natureza discrecional, máis precisamente política, excluíndoa respecto do exercicio de competencias regradas, nas que prevalece o principio de legalidade²⁴.

2.3 Os suxeitos da consulta

Nunha consulta popular interveñen catro suxeitos: os veciños, o concello (a través do alcalde e o pleno da corporación), a Xunta de Galicia e o Goberno.

2.3.1 Os veciños

O papel dos veciños pode ser dobre, ao inicio e ao final do proceso.

Os veciños poden instar a consulta popular, propondo unha iniciativa popular que inclúa a formulación dunha consulta, debendo acompañarse a iniciativa das sinaturas legalmente exixibles conforme o artigo 70 bis.2 LBRL²⁵. Distinto é o caso de que a petición de consulta non vaia unida a unha iniciativa popular, senón que se formule como solicitude ao abeiro do artigo 18.1.f) LBRL. O TS manifestou que o dereito dos veciños de pedir a consulta popular ten a categoría de dereito público subxectivo, exixible, polo tanto, en vía contencioso-administrativa se fose descoñecido (STS do 14 de novembro de 1989, RX 8304)²⁶. Esta doutrina xurisprudencial, con todo, non é unánime²⁷.

23 STS do 14 de novembro de 1989 (RX 8304).

24 MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L., “Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum”, cit., p. 461.

25 “2. Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal.

Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio:

a) Hasta 5.000 habitantes, el 20 por ciento.

b) De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 por ciento.

c) A partir de 20.001 habitantes, el 10 por ciento.

...

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”.

Vid. artículo 9 ROM.

26 “De recibirse la petición, como sucedió en este caso, deberá acordarse por el Alcalde, bien continuar la tramitación, conforme a lo establecido en el art. 71 de la Ley básica, bien denegarla o rechazarla mediante resolución debidamente motivada, y como ha sucedido en este supuesto, la denegación, aun a través de la fórmula del silencio administrativo negativo, puede ser objeto de la necesaria revisión jurisdiccional, dentro del amplio marco que constituye el art. 106.1 CE y que la jurisprudencia interpreta en el sentido de mostrarse absolutamente contraria al mantenimiento de actos o zonas inmunes al control jurisdiccional”.

27 Vid. STSX de Navarra do 22 de xuño de 2001 (rec. 395/2001): “... es claro, a juicio de la Sala, que tales consultas populares están previstas como una posibilidad o facultad que se otorga a los Alcaldes para realizarla, si lo estiman conveniente, pero no como un derecho que puede ser exigido por el ciudadano por integrar parte del contenido esencial del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos tal y como se recoge en el artículo 23.1 de la Constitución”.

Correspóndelles aos veciños votar ao final do proceso. A este respecto, nada se di na normativa de aplicación sobre os suxeitos chamados á consulta, pero, no marco das consultas referendarias, o destinatario da consulta será o corpo xeral de electores nas eleccións municipais²⁸.

2.3.2 O alcalde

O papel do alcalde difire segundo se trate dunha consulta incorporada a unha iniciativa popular ou non.

O exercicio da iniciativa de consulta popular polos veciños cumprindo os requisitos das iniciativas populares supón que o alcalde debe sometela á consideración do pleno para o seu debate e votación. A doutrina refírese ao “deber de garante” do alcalde para coa iniciativa²⁹.

Se a solicitude de consulta popular non se incorpora a unha iniciativa popular, isto é, de presentarse de forma autónoma ao abeiro do artigo 18.1.f) LBRL, deberá resolvela o alcalde, ben no sentido de impulsar o procedemento recollido no artigo 71 LBRL, ben rexeitando a solicitude mediante a conseguinte motivación³⁰.

Nada impide, porén, que o alcalde someta ao pleno a consulta por propia iniciativa ou por proposta dun ou varios grupos, requiríndose neste caso que conste o interese veciñal, calquera que sexa a súa forma de manifestación, e a xustificación da concorrencia dos restantes requisitos formais e materiais exixidos pola normativa que resulta de aplicación.

2.3.3 O pleno

Nos termos do artigo 71 LBRL, requírese acordo plenario por maioría absoluta sobre a celebración da consulta.

A exixencia de maioría absoluta implica que a proposta sometida ao pleno deberá acompañarse dos preceptivos informes do secretario do pleno (sobre a legalidade do proceso e, nomeadamente, o cumprimento das exixencias formais e materiais exixidos pola normativa de aplicación) e do interventor municipal (sobre as materias propias da súa función e, nomeadamente, sobre a non incidencia da consulta popular en asuntos relativos á Facenda local).

Non existe unanimidade doutrinal respecto da extensión e alcance do acordo plenario. Fronte á posición dos que conciben o carácter regrado da decisión plenaria (no sentido de que só pode denegarse validamente se a iniciativa carece dalgún dos requisitos legais³¹), deféndese a natureza mixta do acordo plenario, na cal, xunto ao control dos elementos regrados, debe

28 Por exemplo, a Lei 2/2001, do 3 de maio, de Andalucía, identifica os veciños do municipio que no momento da convocatoria da consulta gocen do dereito de sufraxio activo nas eleccións municipais. A Lei 27/2002, do 28 de outubro, de Navarra, sinala como titulares do dereito os veciños do municipio que, no momento da convocatoria desta sexan maiores de idade e estean rexistrados no Padrón municipal.

29 MARTÍNEZ ALONSO CAMPS, J.L., “Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum”, cit., p. 469.

30 *Vid. supra* STS do 14 de novembro de 1989.

31 RIVERO YSERN, J.L., *Manual de régimen local*, 5.ª ed., Civitas, Madrid, 2004, p. 120; no mesmo sentido, FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Los cauces de participación ciudadana en la Administración local.”, cit., p. 739.

existir un pronunciamento sobre a oportunidade da consulta, concretada na valoración da especial relevancia do asunto para os intereses veciñais³².

2.3.4 A Xunta de Galicia

Segundo establece a LALGA, a Xunta de Galicia actuará en dous momentos do proceso con funcións instrutoras, sen capacidade decisoria: para vehiculizar a consulta cara ao Goberno a efectos da súa autorización; e para convocar por decreto a consulta autorizada.

Agora ben, e como novidade salientable respecto da regulación contida na LBRL, a LALGA introduce no procedemento a posibilidade de que a Xunta achegue á solicitude municipal *"un informe sobre a conveniencia de efectuar a consulta, de conformidade co interese xeral de Galicia"*.

Ante a falta de xurisprudencia sobre o alcance deste informe, parecería razoable considerar que este debería incorporarse no caso de competencias compartidas, co fin de pronunciarse sobre as que lle correspondan, ou se da consulta derivan consecuencias doutra índole que afectasen ao interese xeral de Galicia que puidesen ser consideradas polo Goberno no outorgamento ou denegación da autorización.

A Xunta de Galicia non ten, porén, capacidade decisoria ou resolutiva respecto da celebración da consulta popular.

2.3.5 O Goberno

Correspóndelle ao Goberno de España autorizar a consulta³³.

Sobre a natureza e alcance desta autorización pódense facer dúas consideracións.

En primeiro lugar, segundo a doutrina maioritaria, o acordo do Consello de Ministros debe cingirse ao control de legalidade en relación cos elementos regrados do asunto, sen entrar a valorar a especial relevancia para os intereses dos veciños³⁴.

Esta posición está referendada pola xurisprudencia:

"Cabe, además, señalar que la decisión del Consejo de Ministros de autorizar o denegar la convocatoria de una consulta popular municipal se configura en nuestro ordenamiento jurídico como un acto de control de que la solicitud se ajuste a los requisitos legalmente previstos de naturaleza procedimental" (STS do 23 de setembro de 2008, rec. 474/2006; do 15 de novembro de 2012, rec. 546/2010; e do 29 de novembro de 2016, rec. 603/2015).

32 MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L., "Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum", cit., pp. 470 e ss.

33 *Vid.* a Sentenza da Audiencia Provincial de Ábada, Sección 2.ª, do 14 de febreiro de 2011 (rec. 198/2010): "... la omisión de la autorización preceptiva por el Gobierno de España prevista en el art. 71 LBRL supone la elusión de un control que establece dicha Ley para realizar una consulta popular por parte de un Ayuntamiento. Esta forma de proceder eliminaría el mecanismo que se establece para asegurar que tal consulta se sujeta a los fines y limitaciones que el ordenamiento jurídico establece para la celebración de consultas por tales entes locales, constituyendo, pues, un trámite esencial que puede dar lugar a una prevaricación activa (en este sentido, las STS n. 2340/2001, de 10 de diciembre, la STS n. 76/2002, de 25 de enero y la STS n. 331/2003, de 5 de marzo antes citadas)".

34 MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L., "Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum", cit., p. 474.

En segundo lugar, a falta de acordo expreso provoca silencio positivo, segundo estableceu o Consello de Estado nos seus ditames 943/1994, do 9 de xuño, e 1070/2001, do 21 de xuño:

“Las previsiones que el artículo 43, n.º 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”.

2.4 A formulación da/s pregunta/s

A normativa aplicable non contén indicacións sobre a formulación da pregunta ou preguntas á cidadanía.

A toma en consideración, para efectos ilustrativos, doutras normas autonómicas ofrece algúns datos interesantes:

– O artigo 9.2 da *Lei 2/2001, do 3 de maio, de regulación das consultas populares locais en Andalucía*, dispón que “El acuerdo ha de contener los términos exactos de la consulta, que ha de consistir en una o varias preguntas, redactadas de forma inequívoca, a fin de que el cuerpo electoral se pueda pronunciar en sentido afirmativo o negativo”.

– O artigo 31.3 da *Lei 4/2010, do 17 de marzo, de consultas populares por vía de referendo de Cataluña*, establece que “Pueden formularse consultas municipales con la modalidad de diferentes opciones a escoger por los votantes”.

2.5 Os límites da consulta

Ademais das exixencias legais antes analizadas respecto da consulta, é preciso ter en conta o disposto no artigo 69 LBRL, invocado pola xurisprudencia respecto dos límites da consulta popular municipal³⁵:

“Artículo 69.

1. Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

2. 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”.

2.6 Carácter non vinculante do resultado

Doutrina e xurisprudencia coinciden en sinalar o carácter non vinculante do resultado da consulta popular. Celebrada a consulta, o Concello deberá obrar en consecuencia, pero ben entendido que a valoración que se realice do resultado será de natureza política.

35 ÁLVAREZ MONTOTO, J., “Las consultas populares en el ámbito local”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 2, 2009, p. 192. Vid. SSTs do 21 de xuño de 1983 (RX 3616) e 9 de maio de 1997 (RX 4527).

Precisamente por iso, desde unha perspectiva xurisdiccional resultaría improsperable unha pretendida acción ben pola inactividade municipal tras a celebración da consulta ou ben polas accións emprendidas cando diverxan do seu resultado.

2.7 Cuestións procedementais

A celebración dunha consulta popular exige unha sucesión de actuacións concatenadas, reguladas nos seus trámites básicos polas normas antes referidas.

Os fitos máis relevantes que deberán producirse desde o inicio do procedemento de aprobación da consulta ata a celebración da votación son os que se indican a continuación.

– Decreto de alcaldía de inicio do procedemento para a celebración dunha consulta popular ao amparo dos artigos 71 LBRL, 257 LALGA e, se é o caso, do precepto correspondente do Regulamento orgánico municipal de participación cidadá.

– Posibilidade de constituír unha comisión informativa especial, en atención ás características especiais do asunto.

– Posibilidade de someter a información pública o acordo de inicio, con prazo para efectuar alegacións sobre os termos da consulta (con posibilidade de formular preguntas alternativas ou reformular a consulta).

– Informes preceptivos do secretario do pleno e do interventor municipal.

– Ditame da comisión informativa.

– Acordo plenario por maioría absoluta.

– Remisión á Xunta de Galicia da certificación do acordo plenario, precisando os termos exactos da consulta, solicitando a súa elevación ao Goberno para autorización desta.

– Remisión pola Xunta de Galicia da solicitude ao Goberno, xuntando, de ser o caso, informe sobre a conveniencia de efectuar a consulta de conformidade co interese xeral de Galicia.

– Autorización do Goberno³⁶.

– Convocatoria da consulta popular polo Consello da Xunta, mediante decreto, sinalando a data de celebración entre os trinta e sesenta días posteriores á data de publicación do decreto.

– Publicación do decreto no DOG e no BOP, anuncio nun dos periódicos de maior tirada e publicidade polo concello segundo o disposto, se é o caso, polo regulamento orgánico de participación cidadá.

36 Aínda que o requisito é insalvable *de lege lata*, a doutrina cuestiona de modo practicamente unánime a subordinación da consulta á autorización do Goberno, avogándose pola súa supresión ou por substituíla por unha autorización autonómica. Vid. FERNÁNDEZ RAMOS, S., "Los cauces de participación ciudadana en la Administración local", cit., p. 740. No mesmo sentido, EXPÓSITO, E., "Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa", *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2013, p. 396, para quen o mantemento da autorización estatal contraria a autonomía local.

– Celebración da consulta conforme os principios do procedemento establecidos pola lexislación do Estado en materia de referendo³⁷.

Finalizado o proceso, o pleno tomará coñecemento do resultado da consulta.

Bibliografía

- ÁLVAREZ MONTOTO, J., "Las consultas populares en el ámbito local", *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 2, 2009.
- BUENO ARMIJO, A., "Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial", *Revista de Administración Pública*, n. 177, 2008.
- CARRASCO DURÁN, M., "Referéndum vs. consulta", *Revista de Estudios Políticos, nueva época*, n. 160, 2013.
- CASTELL À 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", *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentencia sobre el Estatuto*, 2010.
- EXPÓSITO, E., "Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa", *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2013.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., "Los cauces de participación ciudadana en la Administración local", Almonaci d Lamelas, V. (dir.), *Estudios sobre la modernización de la Administración local: teoría y práctica*, La Ley-El Consultor, Madrid, 2009.
- IBÁÑEZ MACÍAS, A., *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Universidad de Cádiz, 2005.
- IBÁÑEZ MACÍAS, A., "¿Qué es un referéndum? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre", *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 2, 2009.
- LLORENS FERRER, M., "La consulta popular como mecanismo para revitalizar el urbanismo democrático", *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 46, 2013.
- 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)", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 9, outubro de 2009.
- MARTÍN NÚÑEZ, E., "Comentario a la STC sobre el Estatuto. Competencia en materia de consultas populares (art. 122)", *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentencia sobre el Estatuto*, 2010.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L., "Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum", *Anuario del Gobierno local*, 2010.

37 Artigos 11 e seguintes da Lei 2/1980.

RIVERO YSERN, J. L., *Manual de régimen local*, 5.ª ed., Civitas, Madrid, 2004.

VELASCO CABALLERO, F., *¿Son aun posibles las consultas municipales?*, Instituto de Derecho Local, UAM, Madrid. Disponible en <http://www.idluam.org/blog/?p=357>.

regap



NOTAS