



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

CONSULTAS POPULARES A ESCALA MUNICIPAL

Alumno:

JAVIER NÚÑEZ FERNÁNDEZ

Director del Trabajo:

José Luis Bermejo Latre

Curso y Grupo:

4º Grupo 42

Facultad de Derecho/ Zaragoza
Año 2018

INDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	2
2. LA CONSULTA POPULAR COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA DIRECTA	3
2.1. Concepto de consulta popular y su identificación con el referéndum	3
2.2. LAS CONSULTAS POPULARES A ESCALA MUNICIPAL	7
2.2.1 CONSULTA POPULAR MUNICIPAL REFERENDARIA... 8	
2.2.2. CONSULTAS POPULARES MUNICIPALES NO REFERENDARIAS	19
2.3. ANALISIS DE SUPUESTOS REALES DE CONSULTAS POPULARES MUNICIPALES.....	22
2.3.1. Consulta <i>online</i> del ayuntamiento de Ponferrada para evitar las celebraciones excesivamente ruidosas durante la celebración del mundial de Rusia 2018	22
2.3.2. La consulta sobre el modo de gestión del servicio de suministro del agua en Barcelona	24
2.3.3. Consulta popular sobre la apertura de una explotación de calizas en el monte público “La Barga, Tozas y Redondo”.....	27
2.3.4. Consulta popular sobre la instalación de parques eólicos en la Jonquera (Gerona)	29
3. CONCLUSIONES	30
4. BIBLIOGRAFÍA.....	34

1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se realiza un estudio sobre la participación pública a escala municipal en nuestro país, centrándome para ello en la figura de las consultas populares, partiendo de su significado, pasando por su objeto y regulación, hasta llegar a analizar varios ejemplos de las mismas por todo el territorio nacional.

Las consultas populares son un tipo indiscutible de la conocida como democracia directa o participativa, un fenómeno tradicionalmente visto con cierta desconfianza por el Legislador, pero que está en auge en los últimos tiempos, siendo fomentado por la desconfianza de los ciudadanos en el sistema político tradicional (democracia representativa), debido a los múltiples casos de corrupción que salpican a los diferentes partidos políticos y los continuos escándalos que estos protagonizan. Muchos ciudadanos se encuentran hastiados de los políticos convencionales, y vuelven sus miradas hacia la democracia directa como una manera de tomar sus propias decisiones, sin intermediarios, algo que no era tan fácil en el pasado, pero que gracias a las nuevas tecnologías es factible. Desde los Ayuntamientos se han puesto en marcha numerosas iniciativas para satisfacer esta demanda ciudadana de una mayor participación y un papel más destacado en la toma de decisiones, es precisamente en este ámbito, donde podemos encontrar las consultas populares, con las diferentes denominaciones que se les han dado desde los distintos ayuntamientos.

Como veremos, el mayor problema de estas consultas populares en el ordenamiento jurídico español se sustancia en dos grandes motivos muy bien señalados por Esther Martín: “Por un lado, la inicial reticencia a compatibilizar las instituciones de participación semidirecta en los procesos de decisión pública con el sistema representativo en el que se insertan, aspecto que se hizo también patente en los debates constituyentes y planea también respecto a su traslado a la estructura descentralizada del Estado. La segunda razón, responde a la incapacidad de las clásicas instituciones de participación semidirecta para ser una alternativa al sistema representativo justificada en el riesgo de instrumentalización de las consultas populares a favor del poder establecido, convirtiendo el proceso en un plebiscito o bien adulterando los resultados”¹.

¹ MARTÍN NÚÑEZ, E., “El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº94, 2012, p. 97.

2. LA CONSULTA POPULAR COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA DIRECTA

2.1. Concepto de consulta popular y su identificación con el referéndum

Antes de todo ello conviene acotar y definir el término de consulta popular, para saber cuál será el objeto concreto de este trabajo. No se trata de una tarea sencilla, ya que no nos encontramos ante un concepto determinado, sino de uno que agrupa en su seno diferentes concepciones del mismo.

Para llegar a matizar este término de un modo apropiado, conviene dejar claro desde un principio que no se debe identificar las consultas populares con un referéndum, son términos que podrán ir o no de la mano, y que guardan similitudes importantes dado que ambas no dejan de ser formas de democracia directa, pero es posible diferenciarlos, que es lo que hare a continuación. “En esencia, la distinción trabada entre consultas populares y referéndum nos remite al dualismo conceptual género-especie. Las consultas populares son el género y el referéndum, la especie”².

Algunos autores como Bueno Armijo, ven clara esta diferencia, alegando que “la diferencia entre consulta popular y referéndum se situaría en la finalidad perseguida por cada una: la consulta popular se situaría en la fase de formación de la voluntad, mientras que el referéndum se identificaría con la voluntad misma, finalmente expresada”³.

Desde el punto de vista de la jurisprudencia constitucional, dos de las sentencias más importantes en materia de participación política directa, y más concretamente sobre el referéndum, se resumen en dos sentencias: la STC 103/2008, de 11 de septiembre de 2008 y la STC 31/2010, de 28 de junio de 2010.

Concretamente, la primera de ellas ofrece una definición bastante amplia de referéndum en la que marca de forma muy concreta la esencia del mismo: “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

² SEIJAS VILLADANGOS, M.E., “Referéndum y consultas populares en los nuevos estatutos de autonomía”, en *La participación política directa. Referéndum y consultas populares*, 2013, p. 141

³ 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 de 2008, p.207.

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”⁴.

Podemos ver como el referéndum, en España es un concepto totalmente determinado, que se caracteriza porque el cuerpo consultado no es otro que el cuerpo electoral, al que se llama a las urnas siguiendo un procedimiento con garantías legales, similares al ejercicio del derecho de sufragio electoral. No se atiende pues al carácter vinculante o no de la consulta, sino a quienes son los consultados. El Estado se reserva competencia exclusiva para la autorización de consultas populares por vía de referéndum, tal y como se desprende del artículo 149.1.32 CE, por lo que al buscar diferenciar las consultas populares de los referendos, se trata de escapar del férreo control estatal de la materia.

Por lo tanto, al encontrarnos ante una consulta popular no referendaria hablamos de “un instrumento de participación ciudadana dirigido a conocer la opinión sobre cualquier aspecto de la vida pública, con trascendencia política o no, que puede materializarse a través de diversos instrumentos: encuestas, foros de debate, audiencias, procesos deliberativos.”⁵.

Por alcanzar el máximo grado de diferenciación entre ambos conceptos, seguiré a continuación el esquema marcado por SEIJAS VILLADANGOS: “Podríamos reconducir a tres órdenes argumentales las diferencias entre consultas populares y referendos: de legitimación, procesalmente, en atención a los requisitos que han de seguir uno y otro y, finalmente, de eficacia jurídica”⁶.

En relación con la legitimación del referéndum, conviene identificar su fundamento en el ejercicio de un derecho fundamental, como es el de sufragio o la participación política

⁴ STC 103/2008, de 10 de octubre de 2008, FJ 2º

⁵ MARTIN NÚÑEZ, E., “El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº94, 2012, p. 107-108.

⁶ SEIJAS VILLADANGOS, M.E., “Referéndum y consultas populares en los nuevos estatutos de autonomía”, en *La participación política directa. Referéndum y consultas populares*, 2013, p. 142-143

directa, recogido en el artículo 23.1 de nuestro texto constitucional. Respecto a la legitimación de las consultas populares, esta se identificaría con el favorecimiento de una mayor implicación ciudadana en los asuntos públicos, potenciando así los hábitos participativos entre los ciudadanos y dando un respaldo extra a las políticas públicas (art 9.2 CE).

Desde el punto de vista procesal, el referéndum sigue un proceso mucho más reglado y con garantías, así pues nos encontramos con que para su celebración es necesario una autorización estatal, el sujeto convocado es el cuerpo electoral, y con garantías comunes al procedimiento electoral. Todo lo que queda fuera de estas pautas sería el terreno abonado para las consultas populares, unas figuras ciertamente indeterminadas, pero al mismo tiempo dotadas de una mucha mayor flexibilidad.

Finalmente, si atendemos a la eficacia jurídica del referéndum, esta dependerá de la modalidad concreta de referéndum que celebremos (referéndum de reforma constitucional del artículo 167.3 CE, referéndum de iniciativa autonómica del artículo 151.1 CE, referéndum consultivo del artículo 92 CE...). Por su parte, la eficacia jurídica de las consultas populares no será otra que la señalada por el legislador, siempre desde el respeto al derecho de igualdad del artículo 14 CE, y a la interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.3 CE.

En conclusión, visto lo anterior podemos afirmar que existen dos grandes tipos de consultas populares, aquellas que se realizan por vía de referéndum (consultas referendarias, fundamentadas en el derecho de participación política directa en los asuntos públicos del art. 23.1 CE), que precisan autorización del Consejo de Ministros para poder ser celebradas, al tener el Estado competencia exclusiva en la materia vía 149.1.32 CE. El destinatario del referéndum no es otro que el cuerpo electoral, es decir, todos los ciudadanos que tienen reconocido el derecho de sufragio activo en un determinado ámbito territorial. Dichas consultas populares referendarias lo serán adopten el nombre que adopten y sea su resultado vinculante o no, siempre que cumplan las características enumeradas.

Fuera de este ámbito, quedan las consultas populares no referendarias, aquellas que encuentran su fundamento en el artículo 9.2 CE, el mandato dirigido a los poderes públicos de facilitar la participación ciudadana en la vida política, económica....

Consultas que no precisan autorización estatal para ser celebradas, y cuyos destinatarios no son el cuerpo electoral, sino un grupo determinado de personas o colectivo que no se corresponde por el mismo.

El párrafo tercero, del mencionado artículo 149.1.32 CE, deja la puerta abierta para la regulación de estas consultas no referendarias relativas a aquellas materias cuya exclusividad no corresponda al estado, siempre y cuando tengan competencia atribuida al efecto en sus respectivos estatutos de autonomía.

Esta distinción entre consultas populares referendarias y no referendarias, viene destacada en la STC 31/2015, que se encargó de resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. En dicha Sentencia, además de responder al recurso presentado, el Tribunal destacó las principales diferencias entre ambos conceptos, diferencias que he recogido anteriormente y no repetiré aquí.

“La Constitución, al referirse en el art. 149.1.32 a las «consultas populares por vía de referéndum» ha consentido la existencia de otras consultas populares que no fueran las referendarias, habiendo sido el legislador orgánico y estatutario el que las ha introducido en el bloque de constitucionalidad (en lo que aquí interesa, el art. 122 EAC, al conferir a la Generalitat competencia en materia de «encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular»). Por tanto, bajo aquella denominación genérica debe comprenderse la existencia de dos instituciones de raíz diferente: el referéndum y las consultas no referendarias.”⁷

⁷ STC 31/2015, de 25 de febrero de 2015, FJ 5º

2.2. LAS CONSULTAS POPULARES A ESCALA MUNICIPAL

Como afirma MARTIN NÚÑEZ: “Tradicionalmente se viene considerando que el ámbito local es un espacio propicio y adecuado para dar entrada a instrumentos y mecanismos que posibiliten una mayor y más directa participación ciudadana en los procesos de adopción de decisiones de carácter general, tanto por su dimensión geográfica como por el tipo de asuntos y materias sobre los que versan los procesos de decisión de ámbito municipal. Así, una escala de gobierno menor facilita el desarrollo de instrumentos participativos”⁸

Definido ya el marco general de las consultas populares, y habiendo dejado claro que el referéndum no es la única forma que pueden tomar las mismas, me centraré a continuación en el que es el verdadero objeto de este trabajo, las consultas populares a escala municipal.

Siguiendo adelante con la diferenciación entre consultas populares referendarias y no referendarias destacada en el apartado anterior, conviene destacar que las primeras si cuentan con una regulación estatal en lo que respecta al ámbito municipal, regulación que podemos encontrar en la LBRL. Por otra parte, y como veremos más adelante, las consultas populares municipales no referendarias no cuentan con una regulación básica común desde el Estado, por lo que son objeto de una normativa muy dispar, dependiendo del territorio en el que nos encontremos.

Como elemento común a ambas cabe destacar el artículo 69.2 de la LBRL, que es prueba de la reticencia del legislador hacia los métodos de participación política directa y su defensa de la democracia representativa. “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”⁹. Una disposición que, aunque no lo alega de forma expresa, restringe de una forma importante los efectos de las consultas populares a escala municipal, dándoles un papel más consultivo que realmente efectivo, dado que se indica de forma directa que quien ostenta en la práctica el poder municipal son el Alcalde y el Pleno, dando a las consultas populares un papel más

⁸ MARTIN NÚÑEZ, E., Op. cit., p. 123

⁹ Artículo 69.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, publicada en el BOE núm. 80, con fecha de 03/04/1985, su entrada en vigor se produjo el 23/04/1985

secundario y otorgando a los órganos representativos la capacidad de no quedar sometidos a los resultados que estas arrojen, dado que en ultimo termino la decisión les corresponde a ellos.

2.2.1 CONSULTA POPULAR MUNICIPAL REFERENDARIA

Al diseñar esta figura, el Legislador busco adaptar la institución del referéndum al ámbito municipal, satisfaciendo así los deseos de una mayor participación de los ciudadanos en la vida pública de sus pueblos y ciudades.

Son los propios vecinos los que tienen el derecho de pedir que se celebre una de estas consultas, en los términos previstos en la propia Ley, así deja constancia de ello el artículo 18.1 f) LBRL.

Respecto a los aspectos procedimentales y materiales de la celebración de estas consultas, todos ellos vienen detallados en el artículo 71 de la LBRL. Antes de entrar a tratar en detalle sobre los mismos, conviene dejar claro que todos estos requisitos, tanto procedimentales como materiales, son concurrentes, es decir, deben cumplirse todos ellos para que una de estas consultas pueda celebrarse.

Los aspectos procedimentales vendrían a ser una serie de requisitos formales consistentes en que para celebrar una consulta de estas características es necesario un acuerdo plenario adoptado por mayoría absoluta, solo entonces el Alcalde podrá celebrar tal consulta, siempre que cuente además con la autorización del Gobierno, que deberá otorgársela a través de un acuerdo del Consejo de Ministros, dicha autorización es necesaria dado que como hemos visto anteriormente, los referendos han de ser autorizados por el Estado al ser una competencia exclusiva que este tiene atribuida en nuestro texto constitucional (artículo 149.1.32 CE). Estos requisitos procedimentales han sido desarrollados de forma dispar por las diferentes comunidades autónomas, siempre manteniendo el respeto a esta base mínima y común marcada por el legislador estatal, por ello es habitual que en la resolución definitiva del expediente de la consulta popular municipal, intervengan (además del propio Ayuntamiento y el Consejo de Ministros) otras Administraciones que ejerzan competencias en concurrencia con los mencionados.

En algunas ocasiones, el objeto de la consulta puede trascender del ámbito territorial del municipio, en estos casos, atendiendo a la jurisprudencia de la materia, dicho asunto escapa de la competencia municipal y no cabe autorizar la consulta solicitada, al tener un carácter intermunicipal o por superar el carácter local alterando los límites provinciales.

En cuanto a los aspectos o requisitos materiales que se recogen en este artículo, se exige que lo sometido a consulta sean asuntos sometidos a la competencia municipal, y que se trate de temas de carácter local, es decir, de especial relevancia para los intereses de los vecinos del municipio en cuestión. Como colofón, se excluye de los asuntos que pueden ser sometidos a una consulta de estas características a aquellos que tengan que ver con la Hacienda local.

Examinando estos requisitos materiales con una mayor atención, ¿Qué entiende el Legislador por asuntos sometidos a la competencia municipal y temas de carácter local? Para averiguarlo cabe acudir al artículo 25 LBRL, que detalla una larga lista de materias o sectores, a la que habría que sumar el listado de los servicios mínimos u obligatorios del artículo 26.1 LBRL. Podríamos agrupar todos ellos en dos grandes apartados: los relativos a la seguridad en lugares públicos (protección de la salubridad pública, protección civil, suministro de agua y alumbrado público, ejecución y disciplina urbanística....) y lo relacionado con el control de alimentos y bebidas y biblioteca pública (en este apartado se incluirían todos los servicios detallados en el artículo 26.1 y no destacados en el 25.2). Además de estos dos grandes grupos las consultas también pueden versar sobre las actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas, previstas en el artículo 28 (vivienda, sanidad, educación, cultura, protección de la mujer y al medio ambiente), las competencias atribuidas a los municipios por la legislación autonómica (o incluso en los propios Estatutos de Autonomía), y finalmente aquellos asuntos que tienen que ver con la ordenación y estructuración del Ayuntamiento y su potestad de autoorganización, contemplados en el artículo 4.1 a) LBRL.

En lo relativo a la prohibición de someter a consulta popular municipal, los asuntos relativos a la Hacienda Local, el Legislador emplea un término muy amplio que engloba un buen número de supuestos, es una limitación de carácter restrictivo que afectaría no solo a todo lo referente con los recursos locales (como tributos, tasas, precios públicos...), sino también a la regulación de las cuentas generales y los presupuestos, así como al control y a la fiscalización económica, es decir, todo lo regulado en el título V (artículos

162 a 223) del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por el Real decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Ante una restricción de tales características, un buen número de Comunidades Autónomas han sustituido dicho término en sus legislaciones por el término de “finanzas locales”, circunscribiendo y limitando así la estricción de la LBRL a los recursos o ingresos públicos antes mencionados.

No obstante, cabe mencionar lo recogido por MARTINEZ-ALONSO CAMPS, atendiendo a los criterios relativos a este asunto destacados tanto por la doctrina como por el tribunal Supremo: “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”¹⁰.

Para finalizar con el análisis de estos requisitos materiales cabe hablar de lo que entiende el legislador cuando exige que el asunto sobre el que verse la consulta sea de especial relevancia para los vecinos, un concepto jurídico indeterminado según la doctrina y el Tribunal Supremo, en referencia al cual MARTINEZ-ALONSO sostiene que: “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 (...). 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 (...), con lo que quedarían vedadas las consultas objeto de competencias o potestades regladas”¹¹.

Pasemos ahora a tratar en detalle de los sujetos intervinientes en la consulta popular municipal, estos no son otros que los vecinos, el Ayuntamiento y el Gobierno de la Nación. Tratare de la intervención gubernamental más tarde, centrémonos ahora en los dos primeros, los vecinos (con capacidad no solo para votar en la propia consulta popular, sino con capacidad para instarla reconocida por el propio artículo 71 LBRL) y el Ayuntamiento (el órgano representativo del municipio, encargado no solo de la

¹⁰ MARTINEZ-ALONSO CAMPS J.L., “Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum”, en *Anuario del gobierno Local*, 2010, p. 461

¹¹ Ibid., p. 461

tramitación de la consulta, sino con capacidad para instarla o solicitar la autorización necesaria al Consejo de Ministros).

Los vecinos ejercen, en primer lugar, el derecho de sufragio activo en la consulta popular en los mismos términos y con las mismas garantías que rodean al procedimiento electoral en las elecciones municipales, la consulta está dirigida a todo este cuerpo electoral. La consulta a su vez, tiene carácter facultativo, es decir, no es obligatorio que todos los habitantes del municipio participen en la misma, la hayan convocado ellos o no, sino que cada ciudadano podrá decidir si desea votar o no. Como he mencionado anteriormente, los vecinos también tienen la capacidad o el derecho de pedir la consulta popular (artículo 18.1f) LBRL). Se trata pues de un derecho público subjetivo, tal y como ha venido sosteniendo la jurisprudencia, como por ejemplo el caso de la STS de 14 de noviembre de 1989, sobre el metro de Sevilla. En este caso la llamada “Comisión Ciudadana Pro-Metro de Sevilla” dirigió al consistorio de esta ciudad, el 14 de noviembre de 1985, una solicitud de celebración de una consulta popular con el objeto de conocer la voluntad de los vecinos sobre la continuación de las obras del metro de Sevilla, petición que no fue atendida y fue desestimada por silencio administrativo. Ante tal situación, los integrantes de dicha comisión denunciaron al Ayuntamiento ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la antigua Audiencia Territorial de Sevilla, que fallo en su favor dictando Sentencia con fecha 14 de junio de 1986, en la que establecía que el Alcalde debía dar trámite a la mencionada consulta. El Ayuntamiento de Sevilla presento recurso de apelación contra esta sentencia ante la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo, que mediante su sentencia de 14 de noviembre de 1989, desestimó dicho recurso al considerar que el fallo de la Audiencia Territorial de Sevilla en este caso había sido correcto y conforme a Derecho.

“De entre las varias cuestiones que el proceso suscita, hay que comenzar por resolver cuál sea la naturaleza jurídica de la declaración que contiene leí apartado f) del art. 18 de la Ley de 2 de abril de 1985; del contenido del precepto, que cataloga lo que denomina derechos y deberes de los vecinos, hay que extraer la consecuencia obligada de que los derechos que configura, y entre ellos el del apartado f). tienen la categoría de derecho público subjetivo exigible, por tanto, si fuere desconocido, en vía contencioso administrativa. De otro lado, resulta claro que no se trata del ejercicio del derecho petición a que se refiere el art. 29 de la Constitución, y que, al no haber sido desarrollado hasta ahora, debe regirse en su ejercicio y en lo pertinente por la Ley 92/1960, de 22 de

diciembre, que, como ha declarado el Tribunal Supremo, se integra en el sistema de valores y principios constitucionales mediante la adecuada interpretación aplicativa que permita su operatividad y la promoción de sus efectos. La Sentencia del Alto Tribunal, de 10 de abril de 1987, ha sentado la obligación de la autoridad u órgano competente, que recibe una petición de dictar una resolución decisoria que estime o deniegue la pretensión formulada, porque, en otro caso, el derecho de petición quedaría reducido en sus resultados prácticos a una mera proclamación programática de puro valor retórico, eximiendo a los poderes públicos de los estrictos deberes que impone a estos efectos el art. 53.1 de la carta constitucional, que tampoco pueden ser frenados o reducidos por criterios excesivamente formalistas, derivados hacia la exigencia de complicadas normas rituarias entorpecedoras de las aspiraciones encaminadas al logro de una Administración idónea, rápida y eficaz. Esta doctrina rectifica la mantenida hasta ese momento por el Tribunal Supremo, y en parte sostenida por el Auto de esta Sala, de 26 de junio de 1986. Y decimos que no se trata en este caso del ejercicio del derecho de petición porque no estamos en presencia de una de las denominadas peticiones simples o solicitudes de peticiones discrecionales y graciabiles de la Administración, a las que se refiere la vigente, en parte, Ley de 22 de diciembre de 1950, sino del ejercicio de una petición o pretensión fundada en derecho ante la Administración, y que, en este supuesto, supone la petición de reconocimiento de un derecho público subjetivo que constituye y engendra una verdadera y auténtica reclamación.”¹²

“Establecido cuanto antecede, se hace ahora necesario examinar si la autoridad municipal, que recibe esa petición formulada por un vecino, puede desconocerla sin más, como ha sucedido en el presente supuesto. Tal y como viene configurado ese derecho en la Ley, la respuesta debe ser forzosamente negativa; ya anticipamos que se trata del ejercicio de un derecho público subjetivo, y de la formulación de una auténtica reclamación que, en consecuencia, debe ser objeto de una contestación. 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 innecesaria revisión jurisdiccional dentro del amplio marco que constituye el art. 106.1 de la

¹² Sentencia de 14 de junio de 1986, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la antigua Audiencia Territorial de Sevilla, FJ 4º

Constitución , y que la jurisprudencia interpreta en el sentido de mostrarse absolutamente contraria al mantenimiento de actos o zonas inmunes al control jurisdiccional.”¹³

“Por la Sentencia apelada se dilucidaron acertadamente las cuestiones planteadas, declarando la procedencia de la pretensión articulada con rechazo de las demás, en el escrito de la demanda acerca de la obligada tramitación de la petición dirigida al señor Alcalde del Ayuntamiento de Sevilla para la celebración de un Pleno en el que se someta a votación la conveniencia de una consulta popular sobre la continuación de las obras de construcción del metro de Sevilla, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 18-I-f), de la Ley de Bases del Régimen Local, y 71 del mismo cuerpo legal , por los que el primero atribuye a los vecinos el derecho de pedir la consulta popular en los términos previstos en las Leyes, y el segundo: «De conformidad con la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, cuando éstas tengan 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»; determinándose en el fallo de la Sentencia la obligada tramitación de la petición formulada que se contrae a la celebración del Pleno y votación sobre la procedencia de celebrar la consulta elevando, de estimarse pertinente, al Gobierno de la Nación la petición de la autorización solicitada, que no prejuzga el juicio resultante de dicha votación ni la normativa aplicable en la realización del «referéndum» consultivo, o la forma de poder integrar el vacío legal en relación con el ejercicio del derecho establecido en el art. 18-I-f), de la citada Ley Básica de 2 de abril de 1985 , que no puede ignorarse, y correspondiendo, de mediar un acuerdo positivo del Pleno municipal y autorización del Gobierno de la Nación, determinar si existe la normativa pertinente para la verificación de la consulta popular; por todo lo cual procede desestimar el recurso de apelación interpuesto y confirmar en todos sus pronunciamientos la Sentencia recurrida al no aducir la Administración apelante elementos de juicio distintos de los ya contemplados y resueltos en la decisión jurisdiccional del Tribunal de Instancia.”¹⁴

¹³ Sentencia de 14 de junio de 1986, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la antigua Audiencia Territorial de Sevilla, FJ 6º

¹⁴ STS de 14 de noviembre de 1989, Sala de lo contencioso administrativo, FJ 1º

Para prevenir un aluvión de consultas, los Legisladores autonómicos tomaron la iniciativa de exigir un número mínimo de firmas de los vecinos para solicitar su celebración, la legislación estatal termino por seguir el camino marcado por las Comunidades Autónomas e incluyó un nuevo precepto, el artículo 70 bis 2, en el que fijó un porcentaje mínimo de firmas que deben recogerse para instar la celebración de una de estas consultas, dicho porcentaje variara en función de los habitantes del municipio en cuestión. Dicho artículo 70 bis fue incluido en la LBRL por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Como concluye MARTINEZ ALONSO CAMPS: “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”¹⁵.

Una vez reunidas las firmas necesarias, cabe preguntarse qué efectos tiene la solicitud de consulta popular por parte de los vecinos, para dar una respuesta apropiada a esta cuestión cabe hacer referencia a dos dimensiones diferenciadas: la jurídica y la política.

Comenzando por el análisis de la dimensión jurídica, si hay algo meridianamente claro, es que una vez efectuada la solicitud en los términos, materiales y formales, previstos por la Ley el Alcalde debe someterla al Pleno del Ayuntamiento sin restricción alguna. Por otro lado, si la solicitud presentara algún defecto, debe concederse a los solicitantes la oportunidad de subsanarlos.

Pasando brevemente al examen de la dimensión política, hay que señalar simplemente que el hecho de que un tema concreto haya recabado ese número de firmas para su tramitación y la convocatoria de una consulta popular, es un gran condicionante para el Pleno, y que deberá ser tenido en cuenta por este, ya que se deben a sus vecinos.

En relación con la intervención del Ayuntamiento en la consulta popular municipal, su papel es muy importante, ya que tanto la Alcaldía como el Pleno ostentan las competencias ejecutivas necesarias para impulsar y efectuar la consulta.

¹⁵ MARTINEZ-ALONSO CAMPS J.L., “Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum”, en *Anuario del gobierno Local*, 2010, p. 465

En relación con la figura del Alcalde, su grado de intervención en el proceso de tramitación de la consulta variará en función de si la iniciativa de la misma ha surgido del Ayuntamiento o de los vecinos. En el primer supuesto, nos encontraremos con una mayor participación del mismo, dado que tiene que impulsar la consulta en un primer momento y captar la atención de los ciudadanos acerca del asunto que se va a someter a votación, finalmente dicho impulso inicial culminara con el sometimiento al Pleno. Si por otro lado, la iniciativa de la consulta ha sido de los propios vecinos, en un primer momento el papel del alcalde no será muy importante, pero a la hora de tramitarla será una pieza fundamental en dicho procedimiento.

Entremos ahora en el papel que desempeña el Pleno del Ayuntamiento, para que la iniciativa de consulta popular siga adelante en lo que se refiere a su tramitación, es necesario un acuerdo de este organismo, nada más y nada menos que por mayoría absoluta, es decir, deben votar de forma favorable más de la mitad de los miembros del órgano municipal (artículos 47.2 o) y 71 LBRL). La justificación del requerimiento de este quórum tan estricto viene dada por la importancia del acto en cuestión. Respecto al voto que cada integrante del Pleno decida dar en un sentido o en otro, los concejales son totalmente libres para ejercer su voluntad, por lo tanto su pronunciamiento acerca de si debe celebrarse o no la consulta popular en cuestión debe ser totalmente autónomo, aunque bien es cierto que en muchas ocasiones el sentido del voto de los concejales se verá determinado o condicionado por el respaldo que hayan podido darle o no los vecinos a la iniciativa de consulta popular, y lo que es lo más habitual, según la posición del partido político al que pertenezcan frente a la consulta propuesta y el asunto sobre el que esta verse. Sea como fuere, la aprobación del Pleno por mayoría absoluta es imprescindible para que continúe la tramitación de la consulta y pueda solicitarse la correspondiente autorización del Consejo de Ministros. La decisión del Pleno es susceptible de ser recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Si algo queda claro tras el análisis realizado, es que este modelo de consulta popular se encuentra bien regulado, y en principio resultó una opción muy tentadora para muchos municipios que recurrieron a él para celebrarlas, con una temática muy diversa: ubicación de determinadas instalaciones, cuestiones relativas al término municipal, cuestiones urbanísticas, asuntos relativos a las fiestas locales, entre otras.

No obstante, es un modelo que ha ido decayendo con el paso del tiempo. ¿Por qué ha sucedido esto? Para responder a esta pregunta, acudo a las reflexiones de ORDUÑA PRADA, que comienza sosteniendo que “El apreciable descenso en el número de consultas municipales, tuitivamente, puede obedecer a motivos diversos entre los que cabe aludir a la complejidad de la tramitación del procedimiento, los rígidos requisitos materiales para su efectiva celebración, o los escasos resultados y eficacia obtenidos en la década anterior, que fundamentan el desánimo de los posibles promotores”¹⁶.

Autor, que más tarde detalla el motivo concreto que, bajo su punto de vista, ha llevado a los Ayuntamientos a no emprender este procedimiento de consulta: la necesaria autorización por el Consejo de Ministros para su celebración.

Afirma ORDUÑA que: “Existe cierta unanimidad en considerar que la causa más importante que ha desalentado a los ayuntamientos para acudir, con carácter habitual, a la técnica de la consulta popular municipal, consiste en la previsión legal de que su autorización ha de llevarse a cabo a través de un acuerdo de Consejo de Ministros. De ahí en consecuencia, que se haya llamado la atención sobre la desconfianza de la instancia gubernativa hacia este tipo de iniciativas, advirtiendo sobre la vulneración de la autonomía local que incorpora dicho control, y sugiriendo, en definitiva, la posibilidad de que la autorización se lleve a cabo por las comunidades autónomas, salvo que incidan en materias de competencia estatal”¹⁷.

Podemos extraer de estas reflexiones que los municipios no recurren tanto a esta herramienta contemplada en el artículo 71 LBRL por los excesivos y rígidos requisitos que plantea, pero especialmente por la exigencia de una autorización del Gobierno para la celebración de estas consultas, los Ayuntamientos ven este trámite como una intromisión del Estado en asuntos municipales.

Pasemos pues a examinar en detalle este último requisito. Desde el punto de vista de algunos autores, se ha dado demasiada importancia a esta exigencia, dado que atendiendo al objeto de la misma, no es más que un acto materialmente administrativo.

¹⁶ ORDUÑA PRADA E., “Democracia Local y participación ciudadana: nuevas perspectivas sobre consultas populares municipales”, en *Anuario del gobierno Local*, 2017, p. 67

¹⁷ Ibid.,p.71

Así lo considera el Consejo de Estado: “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”¹⁸.

Acto en el que se comprueba que la solicitud de autorización del municipio para la celebración de su consulta popular cumple con todos los trámites previstos en el artículo 71 LBRL, es decir, el Consejo de Ministros se asegura de la existencia de un acuerdo plenario adoptado por mayoría absoluta del pleno municipal, la decisión firmada por el alcalde de someter el asunto en cuestión a la consulta solicitada y los informes previstos en los artículos 79 y 80 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, redactados por aquellos órganos estatales y o autonómicos competentes por razón de la materia acerca de la cual verse la consulta (siempre y cuando estos sean necesarios).

Señala ORDUÑA que: “En consecuencia, la actuación del mismo se limita a la adopción de un acuerdo autorizatorio o denegatorio de la consulta popular de que se trate, de acuerdo con informes motivados, fundados en derecho positivo, en los que se lleva a cabo la constatación de la subsunción del supuesto de hecho en lo descrito en la norma jurídica”¹⁹.

Podemos analizar como los criterios empleados por el órgano colegiado para la concesión o no de la mencionada y necesaria autorización, son totalmente objetivos y ajustados a Derecho. Si el Consejo decidiera en base a criterios subjetivos, y no a los mencionados con anterioridad, dicho acto podría ser recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa. De nuevo para ORDUÑA: “La decisión del órgano gubernativo, en definitiva, no es ni más ni menos que un acto de control procedimental y material de la actividad municipal cuya idoneidad es fiscalizable ante los Tribunales”²⁰.

¹⁸ Dictamen del Consejo de Estado., expediente 943/1994., emitido con relación a *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.*, extraído de la Memoria del año 1994

¹⁹ ORDUÑA PRADA E., “Democracia Local y participación ciudadana: nuevas perspectivas sobre consultas populares municipales”, en *Anuario del gobierno Local*, 2017, p.73

²⁰ Ibid., p.74

Una vez analizados los aspectos anteriores, cabe hablar del régimen jurídico de estas consultas populares municipales del artículo 71 LBRL, aunque se trate de consultas populares referendarias como he explicado anteriormente, al estar dirigidas al cuerpo electoral, presentar las garantías y características inherentes a mismo, y requerir de autorización del Gobierno para su celebración en aplicación del 149.1.32 CE, la Ley no incluye a estas consultas del artículo 71 LBRL entre las diferentes modalidades de referéndum previstas en la ley orgánica 2/1980, de 18 de enero.

Deja muy clara esta cuestión la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 2016, que en su contenido recoge las conclusiones de otras sentencias anteriores de este mismo Tribunal, y la doctrina fijada por estas, las cuales son: la Sentencia de 17 de febrero de 2000, la Sentencia de 23 de septiembre de 2008 y la Sentencia de 15 de noviembre de 2012. Según reza esta Sentencia: “El artículo 92.1 de la Constitución permite que las decisiones políticas de especial trascendencia puedan ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos, debiendo ser una ley orgánica la que regule las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en aquella. La Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, que desarrolla este mandato constitucional y regula las distintas modalidades de referéndum, dispone en su artículo 2.1 que la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades es competencia exclusiva del Estado. Excluye, sin embargo, de su ámbito de aplicación (Disposición Adicional Única) las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización”²¹.

Finalmente, cabe preguntarse si el resultado de la consulta una vez celebrada es jurídicamente vinculante para el Ayuntamiento que la convocó. No existe una previsión legal expresa ni en uno ni en otro sentido, pero por los dos criterios que señalaré a continuación la respuesta a esta cuestión es negativa. Como ya he dicho, esto se debe a dos circunstancias. En primer lugar, porque atendiendo al artículo 140.1 CE, el Ayuntamiento es el órgano que tiene atribuido por el citado precepto el gobierno y la administración del municipio, así que, aunque los vecinos manifiesten su voluntad acerca de un determinado asunto a través de la consulta popular, es el Ayuntamiento el que ha

²¹ STS 5157/2016, sala de lo contencioso, sección 4ª, de 29 de noviembre de 2016, FJ 2º

de decidir si da cumplimiento a ese mandato popular o no, pues suyo es el poder para llevarlo a cabo, poder que le otorga el propio texto constitucional. Respecto a la segunda circunstancia, no es otra que el ya mencionado artículo 69.2 LBRL, que advierte que “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”²².

2.2.2. CONSULTAS POPULARES MUNICIPALES NO REFERENDARIAS

Ante lo restrictivo, formalista y complejo de las consultas populares municipales del artículo 71 LBRL, son muchos los municipios que, tratando de dar respuesta a ese deseo de los ciudadanos de una mayor participación pública en la política y los asuntos municipales, y al mismo tiempo tratando de escapar del control estatal, han desarrollado diversas modalidades de consultas populares no referendarias, fuera del marco del referéndum y del artículo 71 LBRL, creando nuevas figuras con las que satisfacer el auge y el creciente fervor por la democracia directa.

Una consulta popular no referendaria sería en opinión de BOSSACOMA BUSQUETS: “todo tipo de llamamiento diferente al referéndum hecho por un poder público a un fragmento o al conjunto de una población para que manifieste su opinión sobre una determinada o conjunto determinado de normas, actuaciones o políticas públicas”²³.

Antes de entrar a analizar esta modalidad de consultas populares conviene reflexionar acerca de cuál era el planteamiento bajo el que se idearon las consultas populares municipales del artículo 71 LBRL. Al prever este instrumento, el legislador tenía en mente que se recurriera al mismo para casos excepcionales y de un interés público elevado.

²² Artículo 69.2, de la Ley de Bases Reguladora del Régimen Local

²³ BOSSACOMA I BUSQUETS, P., “Competencies de la Generalitat de Catalunya sobre regulació i convocatòria de consultes populars”, en *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, núm. 15, abril 2012, pág. 255

Al tener dicho carácter excepcional, los requisitos para tramitarlas son complejos, como hemos podido ver anteriormente. Sin embargo, en la práctica dicha consulta popular se ha empleado para asuntos y temas cotidianos o de una índole ordinaria. Resulta necesaria pues, una regulación más flexible para dar respuesta a este problema. Una regulación, que los legisladores autonómicos han venido a dotar de contenido.

SEIJAS considera que: “Estamos ante una garantía institucional, consistente en habilitar las medidas promocionales para canalizar la participación ciudadana en los asuntos públicos y la proclamación de un fin u objetivo estatutario a los efectos de fomentar la participación en los órdenes económicos, sociales y culturales de las Comunidades Autónomas”²⁴

Por otro lado ORDUÑA opina que: “La regulación de estas nuevas consultas ciudadanas locales no responde a un modelo homogéneo desde la perspectiva del sistema de fuentes del derecho, no hay, en consecuencia un patrón genérico que se haya extendido entre las distintas comunidades autónomas, circunstancia que ha generado una generosa casuística”²⁵.

Pese a lo variado de las diferentes normativas autonómicas en la materia, es posible identificar una serie de rasgos comunes en todas ellas. En primer lugar, lo regulado atiende a una figura de consulta sectorial, es decir, se consulta a una parte de la ciudadanía y no a todo el cuerpo electoral, empleándose un sistema de votación no referendario y alejado del procedimiento electoral. Al contemplar estas pautas comunes, puede observarse como los legisladores autonómicos han prestado atención a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha matizado en sentencias que ya he citado con anterioridad, cuando entendemos que nos encontramos ante una consulta popular referendaria, dejando al mismo tiempo fuera de este concepto aquello que no lo es, facilitando a los legisladores autonómicos obrar en consecuencia y diseñar su propio modelo de consulta popular dentro de estas “lagunas”, de acuerdo a la legalidad marcada por el Tribunal Constitucional.

²⁴ SEIJAS VILLADANGOS, M.E., “Referéndum y consultas populares en los nuevos estatutos de autonomía”, en *La participación política directa. Referéndum y consultas populares*, 2013, p. 147

²⁵ ORDUÑA PRADA E., Op. Cit., p.88

Podemos encontrarnos pues, con un amplio espectro de posibles sujetos pasivos para estas consultas, dependiendo de cuál sea el objeto de la misma, y lo que haya determinado el legislador autonómico en cuestión, que sabe que su única limitación es que este sujeto pasivo no coincida con el cuerpo electoral, como ya he mencionado.

Respecto al sujeto activo de estas consultas, es decir, quién tiene la capacidad de convocarlas, la respuesta es la misma que para las consultas populares referendarias del artículo 71 LBRL. Podremos encontrarnos consultas de iniciativa municipal o de iniciativa ciudadana. Las primeras podrán ser impulsadas por el Alcalde o una parte del Pleno del Ayuntamiento para su aprobación y posterior celebración, mientras que aquellas que se caractericen por ser impulsadas desde la propia ciudadanía requerirán, como sucedía con las referendarias, un respaldo mínimo (un número determinado de firmas habitualmente), para ser admitidas a trámite, examinadas por el Pleno y aprobadas por este.

Respecto al objeto y la forma que pueden adoptar estas convocatorias, las consultas populares no referendarias pueden estar avocadas a obtener una respuesta ciudadana en todo tipo de ámbitos, encontrándonos una temática muy diversa, pero todos ellos relacionados con “cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales”²⁶. El artículo 71.27 del Estatuto de Autonomía de Aragón, por su parte, es muy representativo de las competencias que se atribuyen las Comunidades Autónomas en la materia: “Consultas populares, que, en todo caso, comprende el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la Comunidad Autónoma 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 la regulación del referéndum y de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución”²⁷

Puede observarse con facilidad, que en este segundo supuesto de las consultas populares municipales no referendarias hay muchas más indeterminaciones respecto a las anteriores, esto no se debe sino a la falta de una regulación marco de las mismas por parte del Legislador estatal, regulación marco que sí poseen las referendarias vía 71 LBRL.

²⁶ Artículo 28.5, Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

²⁷ Artículo 71.27, Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

La falta de esta regulación general provoca que existan diferencias respecto a unas consultas celebradas en una u otra Comunidad Autónoma, y genera cierta inseguridad y falta de garantías, que en mi opinión, resultan estrictamente necesarias para este tipo de procesos.

2.3. ANALISIS DE SUPUESTOS REALES DE CONSULTAS POPULARES MUNICIPALES

2.3.1. Consulta *online* del ayuntamiento de Ponferrada para evitar las celebraciones excesivamente ruidosas durante la celebración del mundial de Rusia 2018

Comenzaré esta exposición de casos prácticos con uno muy reciente, se dio el pasado 4 de junio. El Ayuntamiento de Ponferrada (León) anunció, con motivo del mundial de fútbol de 2018, una consulta *online* a sus vecinos para votar a favor o en contra de la promoción del silencio durante todo el campeonato. Se trata con esta medida de prevenir el nivel excesivo de contaminación acústica que puede sufrir la localidad con motivo de la celebración de tan multitudinaria y seguida competición. El Ayuntamiento sostiene que insta tal medida, además de por el bien y tranquilidad de los propios vecinos, debido a que Ponferrada es sede permanente en el Camino de Santiago de atención y servicio al peregrino, y con motivo de la llegada del verano, la afluencia de peregrinos que pasan por la localidad asciende a unos niveles importantísimos, peregrinos que buscan en esta localidad y en su camino a Santiago de Compostela un lugar de recogimiento, introspección y de peregrinaje. Con el fin de respetar este sentimiento religioso y espiritual, el Ayuntamiento propone como medida de control del ruido un índice máximo de volumen de sonido en zonas públicas tanto durante el día como la noche no superior a los 20 decibelios

El Ayuntamiento apostaba por la celebración de este referéndum *online* a través de una página web creada para tal fin (o incluso desde la propia web del ayuntamiento: www.ponferrada.org), en la que podrían votar todos los vecinos mayores de 18 años, dicha votación tendría lugar el día 11 de junio desde las diez de la mañana a las diez de la noche.

No obstante lo anterior, la noticia saltó rápidamente a los medios nacionales y se hizo “viral” por todo el país, y ante el revuelo generalizado, desde el Ayuntamiento de la localidad se dio a entender que se trataba de una acción de marketing en la que el Ayuntamiento colaboraba con la campaña comercial de una marca de cervezas que pretendía desarrollar acciones de ocio en el municipio durante la celebración del mundial, aunque no han trascendido más informaciones de ese presunto acuerdo. Por todo ello, la consulta anunciada resultó ser falsa y finalmente no se celebró.

A pesar de ello, se trata de una noticia de interés y actualidad. Cabe plantearse, si en el supuesto de que tal consulta no hubiera sido una mera acción de marketing y se hubiera realizado, o pretendido realizarse efectivamente, si eso hubiera sido posible.

La temática de la consulta es la promoción del silencio en el municipio durante la duración del mundial de Rusia 2018, se trata de un tema un tanto extravagante e incluso cómico, causa por la cual el anuncio de tal consulta se volvió viral por todo el país, no obstante la argumentación del Ayuntamiento le da solidez (garantizar a los muchos peregrinos que pasan por el municipio camino de Santiago de Compostela un ambiente de tranquilidad y recogimiento), y en último término es un asunto de contaminación acústica, siendo el Ayuntamiento el encargado de tomar las medidas oportunas en la materia al tener competencia para ello en virtud del artículo 25.2 b) de la LBRL.

Queda claro pues que el Ayuntamiento tendría capacidad para llevar a cabo tal medida, al ser un tema bajo su competencia. Cabe centrarse ahora en el análisis de la consulta convocada. El Ayuntamiento de Ponferrada posee su propio Reglamento de Participación Ciudadana, que fue publicado en el boletín oficial de la provincia de León el 21 de abril de 2015 (BOP nº75). Dicho Reglamento recoge varias formas en las que los vecinos pueden participar en la toma de decisiones de su municipio, entre ellas, se encuentra la consulta popular (artículo 18), este municipio no ha desarrollado modalidades alternativas de consultas populares no referendarias, sino que en su reglamento la única consulta popular que aparece recogida es la del artículo 71 de la LBRL, es decir, la consulta popular referendaria, cuyos detalles he señalado anteriormente. Cabe destacar además que en este referéndum online planteado por el Ayuntamiento, se hacía un llamamiento a la participación de todos los vecinos mayores de 18 años, sujeto pasivo que coincide pues con el cuerpo electoral.

En conclusión, en el caso de que esta consulta hubiera sido real y no una mera campaña de marketing, y se hubiera procedido a su celebración, hubiera resultado imposible llevarla a cabo según el Ayuntamiento había planteado, pues sería ilegal, dado que para celebrar una consulta de estas características, pese a que la temática sea competencia municipal, sería necesario seguir los trámites previstos y ya mencionados del artículo 71 LBRL y 18 del Reglamento de participación ciudadana del Ayuntamiento de Ponferrada.

2.3.2. La consulta sobre el modo de gestión del servicio de suministro del agua en Barcelona

La gestión del agua en Barcelona ha estado tradicionalmente en manos de la empresa privada Sociedad General de Aguas de Barcelona (Agbar), tanto es así, que en el año 2010, una sentencia judicial y una serie de reportajes periodísticos confirmaron que durante 140 años esta empresa había estado haciéndose cargo del servicio sin la existencia de contrato alguno. Ante el escándalo que esto supuso, dos años más tarde, se decidió formalizar tal situación mediante la creación de una empresa público-privada: *Aigües de Barcelona*, que sería la nueva concesionaria del servicio hasta 2037, Agbar se convirtió en socia mayoritaria de tal empresa mediante un proceso de adjudicación, sin licitación pública alguna al efecto. En marzo de 2016, el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya (TSJC) anuló la concesión del suministro a *Aigües de Barcelona*, la empresa controlada por Agbar, que recurrió esta decisión al Tribunal Supremo. Ante esta situación, diversos colectivos y entidades se asociaron para pedir la celebración de una consulta popular con el fin de decidir, de forma democrática y mediante la participación universal, el futuro de la gestión del suministro de agua en la ciudad, y en último término conseguir que la gestión del agua sea pública.

La campaña, bautizada con el nombre de *Remunicipalitzem l'Aigua a Barcelona*, llegó al Ayuntamiento de la ciudad, que recogió el guante y se comprometió a realizar la multiconsulta sobre la remunicipalización del agua antes de la llegada del verano, no obstante el gobierno de Ada Colau ignoraba los recursos contencioso-administrativos presentados ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC), por la Delegación del Gobierno en Cataluña y la Cámara de Concesionarios y Empresas vinculadas al Sector Público (CCIES), oponiéndose a la celebración de la misma.

Esto sumado a la fuerte reticencia de Agbar a perder su posición, y al apoyo de los sindicatos de trabajadores a esta última, terminaron por enervar la consulta que no se ha llegado a celebrar, al menos de momento.

No obstante, apartándonos de temas políticos y judiciales, centrémonos en el objeto de este trabajo ¿Era legal esta consulta? ¿El Ayuntamiento realmente tenía capacidad para llevarla a cabo? Para dar respuesta a estas preguntas debemos atender al marco normativo de la consulta, que no es otro que el Reglamento de Participación ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona de 6 de octubre de 2017, cuyo capítulo 6 está dedicado a las consultas ciudadanas (artículos 69 a 96), este Ayuntamiento, a diferencia de lo que sucedía con el del caso de Ponferrada, sí ha desarrollado una modalidad de consulta no referendaria (esto puede observarse de forma muy clara en el artículo 69.3 de dicho Reglamento, en el que se declara como sujeto pasivo de tales consultas a todos los inscritos en el padrón municipal de la ciudad mayores de 16 años, no coincidiendo pues con el cuerpo electoral).

En este caso, la consulta ha sido promovida por diferentes asociaciones y colectivos, es decir, por los ciudadanos, por lo que habría que atender a lo previsto en el artículo 73.2 del Reglamento para las consultas por iniciativa ciudadana, que nos remite al capítulo segundo, donde se detallan todos los requisitos formales (número de firmas necesarias para su tramitación, y todo lo relativo a la presentación de la solicitud, la recogida, autenticación y presentación de esas firmas) requeridos para poder llevarlas a cabo, requisitos que tales asociaciones cumplimentaron.

Hasta aquí todo parece correcto, pero existe un problema fundamental que motivó los recursos contencioso-administrativos presentados contra la consulta, y que finalmente impidió la celebración de la misma. Dicho problema es relativo al objeto mismo de esta consulta: la prestación del servicio de suministro de agua. Y es que si acudimos a la ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, y más concretamente a su artículo 14 c), podemos ver como la competencia en materia de suministro de agua, saneamiento y regeneración de las mismas no es competencia del Ayuntamiento de la ciudad, sino del Área Metropolitana de Barcelona (AMB). Nos encontraríamos por tanto, ante un claro y evidente vicio competencial, que vulnera el propio Reglamento municipal de participación ciudadana, y que hace imposible la celebración de tal consulta.

Además de lo expuesto, que supone ya de por sí un vicio de nulidad total para la misma, cabe observar la pregunta que iba a formularse en la analizada consulta “¿quiere que la gestión del agua sea pública y con participación ciudadana?”

El Reglamento de Participación ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona, establece en su artículo 72.2 que las preguntas formuladas en las consultas populares deben hacerse “de manera neutra, concisa, clara y sencilla, a fin de que la ciudadanía pueda comprender su alcance.” ¿Se respeta en este caso dicho precepto?

No hay duda de que la pregunta es concisa y sencilla, pero no puede decirse lo mismo respecto a su neutralidad y a su claridad. La manera de formular la pregunta parece insinuar que la gestión del servicio del suministro del agua a la ciudad es totalmente privada, mientras que atendiendo a la realidad puede verse que esto no es así, dado que como he mencionado más arriba tal suministro está a cargo de la empresa público-privada *Aigües de Barcelona*, y que pese a que Agbar sea socia mayoritaria de dicha empresa, el servicio de suministro de agua no deja de ser de por sí un servicio público de titularidad pública. Y es el ente anteriormente mencionado; el Área Metropolitana de Barcelona, el que tiene competencia para regular este servicio, vía artículo 14 c) de la Ley 31/2010, y el que controla por ejemplo, la regulación de las tarifas de agua, y no una empresa privada como parece insinuarse en la pregunta. Por lo cual, la pregunta debería formularse de una manera más acertada, es decir, preguntando al ciudadano acerca de cómo quiere que se gestione dicho servicio (dando datos y argumentos a favor y en contra de los diferentes modelos), y no preguntando si lo que se quiere es que la gestión del agua sea pública, dado que ya lo es.

2.3.3. Consulta popular sobre la apertura de una explotación de calizas en el monte público “La Barga, Tozas y Redondo”

El próximo caso que analizaré es el de una consulta popular en el municipio de Viguera (La rioja), que nunca llegó a celebrarse. A comienzos del año 2009, la empresa “Canteras del Iregua, García y Cámara, S. L.”, presentó al Ayuntamiento de la localidad de Viguera un proyecto a través del cual deseaba construir una instalación para la explotación de calizas en 13,5 hectáreas del monte La Barga, Tozas y Redondo. Dicho monte es de titularidad pública en virtud del artículo 11.2 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, ya que pertenece al Ayuntamiento de Viguera, además cabe destacar que se trata de un monte catalogado de utilidad pública en los términos previstos en esta Ley. Esta calificación le fue dada al tratarse de un monte de titularidad pública que genera considerables beneficios ambientales y sociales. Por todo ello, la mencionada empresa necesitaba autorización municipal si deseaba llevar a cabo la construcción de una explotación minera allí, pues este ente público tiene la competencia para permitírselo.

El Ayuntamiento vio esta oportunidad como una forma de atraer riqueza y empleo al pueblo, por lo que decidió someter el asunto a una consulta popular, vía artículo 71 LBRL, a través de la cual formular a los ciudadanos la pregunta “¿Está usted de acuerdo con la apertura de una cantera de calizas en Viguera?”.

Como se ha mencionado anteriormente en este trabajo, existen una serie de pasos a seguir si se quiere realizar una de estas consultas referendarias, señalados en el mismo artículo 71 LBRL y, en este caso, desarrollados por el legislador autonómico en la Ley 1/2003 de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, concretamente en su artículo 168.

En primer lugar, es necesario que la celebración de la consulta popular sea aprobada por mayoría absoluta del Pleno municipal, así sucedió en este caso, al aprobarse tal propuesta por unanimidad el 17 de noviembre de 2008. Una vez recabado el apoyo del Pleno, corresponde hacer llegar al Gobierno Estatal esta propuesta, para que de su autorización, ya que en última instancia es a él al que le corresponde aprobar o no la celebración de esta consulta. La Ley de la Administración Local de La Rioja, prevé en su artículo 168.3, que será la propia Comunidad Autónoma la que actuará como intermediaria entre el municipio donde se desea llevar a cabo la consulta popular, y el Gobierno de la Nación.

Así pues, el ayuntamiento de Viguera, debió remitir al Gobierno autonómico una copia literal del acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento, copia que debe reflejar de manera exacta los términos de la consulta. Una vez recibida, el Gobierno de La Rioja envió tal solicitud municipal al Gobierno Estatal. El 13 de marzo de 2009, el Consejo de Ministros, a propuesta de la Ministra de Administraciones Públicas, autorizó la consulta popular relativa a la conformidad o no de los vecinos del municipio para la ocupación de 13,5 hectáreas del monte de utilidad pública denominado “La Barga, Tozas y Redondo”, con el fin de instalar una explotación de calizas. Como ya se ha expresado en este trabajo, la decisión del Gobierno en estos casos no es arbitraria (partiendo de que ninguna puede serlo), sino que responde a un procedimiento materialmente administrativo, básicamente se comprueba que la tramitación de la consulta popular ha respetado todo lo previsto en el artículo 71 LBRL (incluyéndose las posibles matizaciones al mismo de las correspondientes legislaciones autonómicas), autorizándolas sin más dilación si esto ha sido así. Una vez recibida la autorización del Gobierno, el Ayuntamiento quedó habilitado para celebrar tal consulta, pero la fecha para la misma nunca llegó a determinarse, ni siquiera a fijarse las condiciones en las que iba a producirse la votación, dado que el referéndum nunca se llevó a cabo.

El 15 de abril del 2010, el Pleno acordó por mayoría absoluta no realizar finalmente la consulta, dado que tras reflexionarlo consideraron que la apertura de la cantera generaría a largo plazo más desventajas que beneficios, ya que si está se construyera, se situaría en una zona en la que afectaría a los pastos, los aprovechamientos forestales e incluso acabaría con la caza mayor en la zona, practicada por un buen número de vecinos y residentes de la zona. En el año 2011, un nuevo gobierno municipal se hizo con el poder tras las elecciones municipales del 22 de mayo de ese año. Este gobierno decidió retomar el proyecto de la cantera dado que las necesidades económicas del pueblo así lo demandaban por representar una potencial fuente de ingresos, no obstante, el nuevo gobierno se separó de la ruta marcada por sus antecesores de celebrar una posible consulta popular y apostó por la vía de la licitación, favoreciendo así una concurrencia de más empresas para hacerse con el proyecto, sin favorecer a ninguna en concreto. He querido reflejar en este análisis, que aunque se superen todos los trámites previstos e incluso se recabe la autorización del consejo de Ministros del Gobierno de España, será el Ayuntamiento de la localidad correspondiente quien deberá decidir libremente si tal consulta se celebra o no.

2.3.4. Consulta popular sobre la instalación de parques eólicos en la Jonquera (Gerona)

La provincia de Gerona se caracteriza por sus fuertes rachas de viento, que pueden llegar a ser de más de 100 kilómetros por hora, y que pueden llegar a durar días. Estos temporales se dan con especial fuerza y frecuencia en la zona del Alt Empordá, en la que se encuentra el municipio de La Jonquera. Varios promotores de parques eólicos se fijaron en lo buena que es la zona para levantar algunas de sus instalaciones, dados los beneficios que podrían generar, y plantearon un ambicioso proyecto al Ayuntamiento de esta localidad en el año 2004. Dicho proyecto consistía en la construcción de dos parques eólicos: uno en la montaña de San Julián, con 33 molinos, y el otro en el cuello del Auleda, con 12 de estos artefactos. El gobierno municipal era muy favorable a la construcción de estos parques por los beneficios que traerían al municipio, pero debido a la diversidad de pareceres entre los vecinos, se decidió impulsar una consulta popular vía 71 LBRL, para así recabar una respuesta clara de los ciudadanos acerca de su deseo o no de la construcción de tales parques eólicos. Al igual que sucedió en el caso anterior, el pleno municipal aceptó por mayoría absoluta llevar a cabo la celebración de la consulta, por lo que se procedió a recabar la autorización del consejo de Ministros. Dicha Autorización no fue concedida, dado que, observando con atención el caso, el Ayuntamiento no tiene competencia para decidir acerca de la implantación de estos centros de producción eléctrica, por revestir un claro interés supramunicipal. El objeto de la consulta trasciende así del ámbito territorial del municipio, y se vulnera el requisito material de las consultas populares del artículo 71 LBRL, que alude claramente a que las consultas que quieran realizarse por esta vía habrán de versar sobre un tema de competencia propia municipal y que tengan un carácter eminentemente local, así como que sean temas de especial relevancia para los intereses de los vecinos. No se duda de que es un tema que genera interés entre los ciudadanos de la Jonquera, pero los vecinos de este pequeño municipio no pueden decidir por todos los residentes de la zona del Alt Empordá, que sería la realmente afectada por la construcción de estos parques eólicos. El Ayuntamiento no tiene competencia para decidir sobre este asunto, y es por ello, que el Consejo de Ministros de 11 de junio de 2004, denegó la autorización para celebrar tal consulta, por, como he sostenido, considerar vulnerado el requisito material o de fondo, que junto al procedimental, conforman los dos pilares básicos para poder celebrar conforme a Derecho las consultas populares referendarias del artículo 71 LBRL.

3. CONCLUSIONES

Antes de proceder a una valoración final y poner un cierre adecuado a este trabajo conviene recapitular las ideas fundamentales que en él se han relatado.

En primer lugar me gustaría remarcar de nuevo la importancia de que al hacer referencia al término “consulta popular”, no hablamos exclusivamente de los referendos, que son el medio más común y reconocido pero no el único que agrupa este concepto. Es un término muy amplio en el que podríamos diferenciar dos grandes vertientes.

Por un lado las consultas referendarias, en las que sí hablaríamos de referendos propiamente dichos, ya que se hace un llamamiento a todo el cuerpo electoral, el procedimiento que se usa para llevarlas a cabo es el propio de las citas electorales, así como el modo de gestionarlas y las Administraciones que velan por dicha gestión. Las garantías que ofrecen estas consultas son notables, al ser, como hemos visto, las propias de los procedimientos electorales. Estas consultas son una expresión o el desarrollo del artículo 23.1 de nuestra Constitución, es decir, los ciudadanos participan de forma directa en los asuntos públicos a través de ellas.

Finalmente cabe decir que el Estado se reserva la competencia exclusiva para autorizarlas o celebrarlas, así lo establece el artículo 149.1.32 CE.

Por otro lado las consultas no referendarias, se situarían en el margen o espacio dejado por las anteriores, constituyen una expresión o desarrollo del artículo 9.2 de nuestra constitución, mediante las mismas se busca fomentar una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, ya sea en la vida cultural, política, social o económica. Se trata de una figura altamente indeterminada dada su falta de regulación desde el Estado, pero a diferencia de la anterior es mucho más flexible y no sujeta a tantos controles ni formalismos, aunque como contrapartida tiene menos garantías.

La principal diferencia entre ambas apologías se caracteriza pues, por el sujeto pasivo al que van dirigidas, las primeras son aquellas encaminadas a obtener una respuesta de todo el cuerpo electoral, mientras que las segundas son dirigidas únicamente a una parte del mismo, ya sea un colectivo, grupo o sector determinado de la población, para recabar su opinión sobre un asunto.

Centrándonos en el ámbito municipal y trasponiendo estos dos tipos de consulta al mismo, encontrábamos las consultas populares municipales referendarias y las consultas municipales no referendarias.

Las primeras, han sido específicamente diseñadas por el legislador estatal, se encuentran previstas en el artículo 71 LBRL, que establece dos grandes requisitos concurrentes para que estas puedan ser llevadas a cabo: un requisito material o de fondo y uno procedimental. El requisito material no era otro que la exigencia de que el asunto del que versara la consulta fuera un tema de competencia municipal y de carácter e interés local, exceptuando de forma expresa los temas relativos a la hacienda local.

Los asuntos de los que puede tratar la consulta popular se encuentran recogidos en la propia LBRL, concretamente en los ya examinados artículos 25, 26.1, 28 y 4.1 a). Por otra parte nos encontramos con el requisito procedimental o de forma, que requiere que para que pueda celebrarse dicha consulta popular se haya aprobado su celebración por acuerdo de mayoría absoluta del Pleno municipal.

Al tratarse de un referéndum, cabe recordar que la competencia exclusiva de los mismos es del Estado (artículo 149.1.32 CE), por lo que será necesaria la autorización del Consejo de Ministros para celebrar tales consultas, dicha autorización no será otorgada por motivos subjetivos o de forma discrecional, sino que se trata de un acto materialmente administrativo en el que se comprobaba que se hayan cumplido todos los requisitos exigidos legalmente para que tal consulta pueda celebrarse, y solo si esto es así se concederá dicha autorización.

Respecto al sujeto pasivo de estas consultas, no será otro que el cuerpo electoral del municipio. Este sujeto pasivo también puede ser el sujeto activo, es decir, se encuentra legalmente previsto que se puedan instar estas consultas desde los propios vecinos, si reúnen para ello un determinado número de firmas que viene determinado legalmente (por la legislación autonómica correspondiente o en su defecto por el artículo 70 bis LBRL) y cuya cifra exacta dependerá del tamaño del municipio en cuestión. Finalmente, cabe recordar que estas consultas populares del artículo 71 LBRL, se encuentran fuera del alcance de la Ley 2/1980, de 18 de enero, de las diferentes modalidades de referéndum, al encontrarse esta circunstancia prevista en la Disposición Adicional Única de esta ley.

Finalmente las consultas populares municipales no referendarias, son todo aquello situado en la zona de penumbra del artículo 71 LBRL, un espacio libre dejado por el Legislador estatal que los legisladores autonómicos y los propios municipios a través de sus “reglamentos de participación ciudadana” han venido a ocupar, para satisfacer así el creciente deseo de la ciudadanía de una mayor intervención en los asuntos públicos, y escapar de los formalismos y el control que requieren las consultas del artículo 71 LBRL.

Al no haber una regulación marco estatal, existen diferentes normativas según nos desplazemos por la geografía española, no obstante, como ya señalé, existen una serie de pautas comunes a todas ellas: son consultas sectoriales (no se consulta a todo el cuerpo electoral, sino a una parte de la ciudadanía, estas consultas se alejan del procedimiento electoral llegando incluso a celebrarse por vías como internet), con un sujeto activo coincidente con las anteriores (la iniciativa de la consulta puede nacer del ayuntamiento o de los propios ciudadanos), y respecto al objeto y la forma nos encontramos con una temática muy diversa pero que siempre gira en torno al interés y competencia municipal, y ante una consulta que puede adoptar múltiples formas (encuestas, foros de participación, audiencias públicas, etc).

Una vez recordados los puntos más significativos remarcados en este trabajo, cabe destacar lo siguiente:

En primer lugar, la Administración Local es sin lugar a dudas la mejor posicionada respecto al resto de administraciones para crear y desarrollar mecanismos de participación ciudadana y de democracia directa, algo muy demandado por los ciudadanos de hoy en día, dada su desafección con la clase política y su pérdida de confianza en los sistemas tradicionales de democracia representativa. Los entes locales son los más cercanos al ciudadano, y por ello son los que tienen una mayor facilidad y, por tanto, también un mayor deber de reforzar y establecer formas para materializar el derecho de los ciudadanos a participar en la toma de decisiones del municipio, así como a intervenir en la gestión del mismo.

En segundo lugar, hay un considerable número de asuntos que son “de interés municipal”, es decir, que afectan o pueden llegar a afectar a todos los vecinos y vecinas de un determinado municipio, pero al no ser competente la administración municipal para conocer de los mismos en virtud de la LBRL, no pueden celebrarse consultas para que la ciudadanía decida acerca de los mismos. Deben flexibilizarse y ampliarse las competencias municipales, para que aquellos asuntos que afecten, si no de forma exclusiva, si mayoritaria, a los vecinos de un determinado municipio puedan ser conocidos y votados por ellos mediante estas fórmulas de participación ciudadana, instadas desde los propios Ayuntamientos.

Finalmente, la fórmula diseñada por el legislador para las consultas populares municipales referendarias del artículo 71 LBRL, es criticada por ciertos sectores de la doctrina por considerarla demasiado formal y con demasiados requisitos, circunstancias que han provocado un considerable descenso en su uso por los entes locales. Tras el análisis efectuado en este trabajo sobre estas consultas no considero que dichos requisitos sean tan complejos como algunos parecen afirmar, aunque si es cierto que la intervención del Consejo de Ministros para aprobar o no la consulta a celebrar puede desmotivar a muchos Ayuntamientos, por sentir que el Gobierno Estatal se está inmiscuyendo en asuntos que les competen solo a ellos, perjudicando la autonomía local.

Esta circunstancia ha favorecido el florecimiento de numerosas fórmulas de consultas populares municipales no referendarias, situadas en los márgenes y en las zonas de penumbra dejadas por el artículo 71 LBRL. El principal problema de estas consultas es que son objeto de una regulación muy dispar, al no haber una normativa común estatal que las regule. Por ello, desde mi punto de vista, se debería favorecer desde el Legislador estatal, la promulgación de una Ley que regulara de forma homologada las consultas populares municipales no referendarias, habilitándolas como un instrumento de participación ciudadana para asuntos de menor entidad o gravedad, y por tanto dotándolas de unos requisitos mucho más flexibles que a las del artículo 71 LBRL, que deberían a su vez mantenerse para aquellos asuntos más importantes que requirieran consultar a todo el cuerpo electoral de la localidad. Considero que esta ley estatal para las consultas populares no referendarias municipales es necesaria para dotarlas de unas mayores garantías y seguridad jurídica, independientemente de que los legisladores autonómicos puedan desarrollar el marco general que establezca esta futura ley, pero respetan siempre esta base mínima y común que estará vigente para todo el territorio nacional.

4. BIBLIOGRAFÍA

BOSSACOMA I BUSQUETS, P., “Competencies de la Generalitat de Catalunya sobre regulació i convocatòria de consultes populars”, en Revista d’Estudis Autònomicos i Federals, núm. 15, abril 2012.

BUENO ARMIJO, “Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, en Revista de Administración Pública, núm. 177, septiembre-diciembre de 2008.

MARTIN NÚÑEZ, E., “El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios”, en Revista Vasca de Administración Pública, nº94, 2012.

MARTINEZ-ALONSO CAMPS J.L., “Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum”, en Anuario del gobierno Local, 2010.

ORDUÑA PRADA E., “Democracia Local y participación ciudadana: nuevas perspectivas sobre consultas populares municipales”, en Anuario del gobierno Local, 2017.

SEIJAS VILLADANGOS, M.E., “Referéndum y consultas populares en los nuevos estatutos de autonomía”, en La participación política directa. Referéndum y consultas populares, 2013.

-Legislación y jurisprudencia consultadas:

Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, su entrada en vigor se produjo el 24/01/1980

Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Entrada en vigor: 10/07/1982

Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, publicada en el BOE núm. 80, con fecha de 03/04/1985, su entrada en vigor se produjo el 23/04/1985

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Entrada en vigor: 23/04/2007

Sentencia de 14 de junio de 1986, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la antigua Audiencia Territorial de Sevilla

STS 6352/1989, de 14 de noviembre de 1989

Dictamen del Consejo de Estado., expediente 943/1994., emitido con relación a 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., extraído de la Memoria del año 1994

STC 103/2008, de 10 de octubre de 2008

STC 31/2015, de 25 de febrero de 2015

STS 5157/2016, sala de lo contencioso, sección 4ª, de 29 de noviembre de 2016

-Páginas webs consultadas:

CASO 1: Consulta *online* del ayuntamiento de Ponferrada para evitar las celebraciones excesivamente ruidosas durante la celebración del mundial de Rusia 2018

http://www.diariodeleon.es/noticias/bierzo/ponferrada-plantea-referendum-online-bajar-volumen-teles-mundial-futbol-celebrar-goles-con-mesura_1254019.html

<https://www.infobierzo.com/el-ayuntamiento-de-ponferrada-abre-una-consulta-online-para-evitar-las-celebraciones-ruidosas-durante-el-mundial/397058/>

<https://www.infobierzo.com/el-ayuntamiento-de-ponferrada-cuela-una-fake-new-comercial-mediante-una-nota-de-prensa-oficial/397157/>

<https://www.ponferrada.org/es/informacion-municipal/normativa-municipal-1.buscar?formName=searchForm&searchType=0&sortIndex=362&scopeSearch=2&patern=participaci%C3%B3n+ciudadana&search=submit>

CASO 2: La consulta sobre el modo de gestión del servicio de suministro del agua en Barcelona

https://elpais.com/ccaa/2018/04/09/catalunya/1523294452_682561.html

<https://www.catalunyapress.es/texto-diario/mostrar/988601/ayuntamiento-barcelona-preve-realizar-consulta-remunicipalizacion-agua-antes-verano-pesar-recursos>

<https://www.elsaltodiario.com/remunicipalizacion/la-gestion-del-agua-otro-referendum-en-barcelona#>

<http://www.aiguesdebarcelona.cat/aigues-de-barcelona-en-datos>

<http://www.agbar.es/es>

<https://www.elsaltodiario.com/agua/agbar-recta-final-remunicipalizacion-agua-barcelona>

<http://idpbarcelona.net/las-consultas-populares-la-administracion-local-ejemplo-poco-afortunado-la-consulta-modo-gestion-del-servicio-suministro-del-agua-barcelona/>

CASO 3: Consulta popular sobre la apertura de una explotación de calizas en el monte público “La Barga, Tozas y Redondo”

http://www.seat.mpr.gob.es/gl/portal/prensa/notas_de_prensa/notas/2009/03/20090313_02.html

<http://www.larioja.com/20090315/rioja-comarcas/mina-sufragio-20090315.html>

<http://www.larioja.com/v/20110910/rioja-comarcas/coalicion-psoe-retoma-proyecto-20110910.html>

<https://rioja2.com/n-39552-2->

[Aprobado_acuerdo_autoriza_Viguera_consulta_popular_sobre_explotacion_calizas/](#)

<http://www.larioja.com/20090712/rioja-region/montana-interrogantes-20090712.html>

CASO 4: Consulta popular sobre la instalación de parques eólicos en la Jonquera (Gerona)

<http://www.ccma.cat/esport3/Prohibeixen-a-la-Jonquera-convocar-una-consulta-sobre-els-dos-projectes-de-parcs-eolics/noticia/70629/#>

http://www.seat.mpr.gob.es/es/portal/prensa/notas_de_prensa/notas/2004/06/2004-06-11.html