

[PORTADA](#)[SUMARIO](#)[PRESENTACIÓN](#)[ÁREAS DE ESTUDIO](#)[NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO](#)[NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO](#)[NOVEDADES PARLAMENTARIAS](#)[ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA](#)[CRÓNICA INTERNACIONAL](#)[CALIDAD DEMOCRÁTICA](#)[AGENDA](#)[ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2018](#)[ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2018](#)[CRÉDITOS](#)[INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES](#)[LISTA DE EVALUADORES](#)**INFORME****LAS CONSULTAS POPULARES MUNICIPALES.****INSTRUMENTOS DE LA AUTONOMÍA LOCAL PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA****por Rosario Tur Ausina**

Catedrática de Derecho Constitucional, Departamento de Ciencia Jurídica, Universidad Miguel Hernández de Elche.

y Francisco Javier Sanjuán Andrés

Profesor Ayudante de Derecho Constitucional, Departamento de Ciencia Jurídica, Universidad Miguel Hernández de Elche.

RESUMEN

El presente estudio analiza el régimen normativo de las consultas populares municipales y, más en concreto, su vinculación con el principio de autonomía local, que permite a nuestras Corporaciones Locales implementar consultas populares como instrumentos de democracia participativa dirigidos a reducir la desafección política, a incrementar la presencia de la ciudadanía en la determinación de las políticas públicas, a reforzar el control de las decisiones gubernamentales y, a la postre, a modelar la configuración del *open government* local. Y todo ello se analiza a partir de la consideración del nivel local como un ámbito de gobierno-administración especialmente apropiado para la implantación de mecanismos participativos que pueden implicar una mejora de la calidad democrática de nuestros pueblos y ciudades.

ABSTRACT

This study analyses the normative regime of municipal popular consultations and its relation with the principle of local autonomy. Local Corporations implement popular consultations as instruments of participatory democracy aimed at reducing political disaffection, increasing the participation of citizenship in the decision making process of public policies and the control of governmental decisions as well as the configuration of the local open government. Taking into account the normative framework, these objectives will be analysed considering the local level as the government-administration level especially appropriate for the implementation of participatory mechanisms that could improve the democratic quality of our towns and cities.

[PORTADA](#)[SUMARIO](#)[PRESENTACIÓN](#)[ÁREAS DE ESTUDIO](#)[NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO](#)[NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO](#)[NOVEDADES PARLAMENTARIAS](#)[ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA](#)[CRÓNICA INTERNACIONAL](#)[CALIDAD DEMOCRÁTICA](#)[AGENDA](#)[ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2018](#)[ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2018](#)[CRÉDITOS](#)[INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES](#)[LISTA DE EVALUADORES](#)

I. INTRODUCCIÓN

Es sabido que las entidades locales son un marco fundamental para la participación ciudadana y contribuyen al objetivo de alcanzar un sistema democrático avanzado. La participación ciudadana muestra la madurez de la ciudadanía en un Estado social y democrático de derecho, pues ésta no se limita ya a la intervención en los procesos electorales, sino que se implica constantemente en los asuntos públicos a través, entre otros instrumentos, de las consultas populares (Pfluenger Tejero, 2016:3). Y todo ello en un amplio contexto en que la crisis de confianza y la desafección de la ciudadanía impregna la vida social (Díaz Revorio, 2016:146), precisando de medidas y acciones para mejorar la calidad democrática de nuestro sistema político.

La democracia participativa se convierte, en consecuencia, en uno de los ejes principales de las sociedades democráticas, pues la ciudadanía ha pasado a ocupar una posición central o nuclear que exige de una relación continua e imprescindible con sus instituciones y sus representantes, y que en nada se asemeja a la tradicional concepción dicotómica entre representantes y representados. E igualmente ha quedado obsoleta la concepción gerencialista de la ciudadanía como clientes o usuarios (Pascual Esteve, 2011:22), pues es indudable que las personas que conviven en un proyecto político conjunto son auténticos actores políticos activos.

En este contexto, los instrumentos de participación permiten mitigar ciertas disfunciones de las democracias, y en concreto reducir la vacía relación existente entre representantes y representados. En principio, un incremento de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos puede favorecer la calidad democrática del sistema democrático. Pero, efectivamente, solo en principio, pues la calidad democrática va unida a otros conceptos como el buen gobierno, la transparencia, o la generación de una propia cultura y educación democrática que fomente de manera coordinada y leal la autorresponsabilidad de todos y cada uno de los sujetos implicados –en su más amplio sentido- en las tareas políticas.

La calidad democrática ha sido tradicionalmente estudiada desde la Ciencia Política, intentando ofrecer, mediante unos parámetros propios, la percepción de la ciudadanía sobre los sistemas democráticos. Entre dichos parámetros se encuentra la participación política, el sistema electoral, la responsabilidad de los gobernantes, la rendición de cuentas, los procedimientos de toma de decisiones, o la influencia e incidencia de las demandas sociales en la agenda política, realizándose además múltiples fórmulas de medición de la calidad democrática principalmente a partir de encuestas. Pero en nuestros días, el Derecho constitucional también debe analizar desde la perspectiva jurídica la calidad democrática (Bustos Gisbert, 2017:38-41). Una perspectiva jurídica y constitucional que, en nuestra opinión, ni puede desconectarse del elemento político, ni puede prescindir del objetivo de nuestra disciplina por contribuir a construir día a día el pacto constitucional gestado en el 78, entendido éste como una serie de principios y valores necesitados de una constante actualización (interpretación, mutación, reforma...) para mantener la normatividad de la Constitución.

Por una parte, en los últimos años una diversa normativa elaborada desde distintos niveles de gobierno y administración ha afectado a la Administración Local. En nuestro sistema multinivel, la Unión Europea, los Estados y las Comunidades Autónomas han desarrollado normas y medidas para mejorar la calidad democrática de nuestras sociedades en el respeto a la autonomía local de los ayuntamientos. Porque en efecto, la autonomía local es una garantía institucional que reconoce la Constitución y determina que los Ayuntamientos son componentes esenciales del orden jurídico-político (Arroyo Gil, 2016:131-133).



[PORTADA](#)[SUMARIO](#)[PRESENTACIÓN](#)[ÁREAS DE ESTUDIO](#)[NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO](#)[NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO](#)[NOVEDADES PARLAMENTARIAS](#)[ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA](#)[CRÓNICA INTERNACIONAL](#)[CALIDAD DEMOCRÁTICA](#)[AGENDA](#)[ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2018](#)[ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2018](#)[CRÉDITOS](#)[INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES](#)[LISTA DE EVALUADORES](#)

Por otro lado, no podemos olvidar que la Administración Local en España se compone de dos sujetos principales, diputaciones provinciales y municipios, aunque nuestro objeto de atención serán solo los municipios.

La participación concebida precisamente desde la institución de la autonomía local permite a los ayuntamientos la implementación de los mecanismos participativos más adecuados para su municipio o ciudad, atendiendo a sus características propias (geográficas, poblacionales o de implicación de la ciudadanía en procesos participativos), lo que contribuye a su vez a que la ciudadanía perciba de forma más inmediata y directa su implicación en los procesos participativos, y entre ellos, las propias consultas populares.

II. LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DEMOCRÁTICA DE LOS MUNICIPIOS Y CIUDADES

El ámbito local ofrece elementos que muestran su idoneidad para la innovación democrática. Gran parte de los estudios consideran la participación ciudadana a nivel local como el ámbito en el que se pueden desplegar en mayor y mejor medida los instrumentos participativos, y donde la ciudadanía apreciará antes los resultados de su participación. Tocqueville ya destacaba el fervor participativo de los americanos a inicios del siglo XIX a nivel municipal, cuando afirmaba que “Difícilmente se saca a un hombre de sí mismo para interesarlo en los destinos de todo el Estado, porque apenas concibe la influencia que este mismo destino puede ejercer en su propia suerte. Pero que se trate de hacer pasar un camino por sus dominios, y al momento verá la relación que hay entre un pequeño negocio público y sus más grandes intereses privados, y descubrirá sin que se le muestre el lazo estrecho que une el interés particular al interés general” (Tocqueville, 1999:558). Con ello intentaba mostrar que las personas se sienten ciudadanas por la proximidad con los asuntos públicos, pues al vivirlos y entenderlos los siente como propios (Osorio de Rebellón Yohn, 2003:8).

En consecuencia, y salvando las distancias temporales que existen entre la etapa de Tocqueville y la actual, autores como el citado anticipaban en cierta forma cómo la natural participación de la ciudadanía y su implicación en los asuntos locales conlleva una mejora de la calidad democrática, fortaleciendo la relación entre ciudadanía y gobiernos.

1. Trasposición e incidencia de normativa y recomendaciones comunitarias en el ámbito local

La Unión Europea, al igual que el resto de las instituciones gubernamentales tanto estatales, subestatales y locales no han sido ajenos a uno de los problemas actuales de nuestras democracias, derivados de la relación de los poderes públicos y sus representantes con la ciudadanía, y en atención a ello han establecido mecanismos para reducir ese distanciamiento que percibe la ciudadanía. La Unión Europea y sus instituciones no se salvan del problema señalado, que en ocasiones parece endémico al propio sistema democrático, pero sus instituciones han propiciado disposiciones que han afectado de forma incidental en el desarrollo de la participación ciudadana en los Estados miembros de la Unión. La propia Unión percibiría durante la compleja aprobación del Tratado de Maastricht, el déficit democrático derivado de las dificultades del proceso de construcción europea que distanciaban cada vez más a la ciudadanía de las instituciones comunitarias.

No podemos obviar la omnipresencia de la Unión Europea en los Estados miembros y más concretamente en sus ordenamientos jurídicos, aunque nos parezca que se



[PORTADA](#)[SUMARIO](#)[PRESENTACIÓN](#)[ÁREAS DE ESTUDIO](#)[NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO](#)[NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO](#)[NOVEDADES PARLAMENTARIAS](#)[ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA](#)[CRÓNICA INTERNACIONAL](#)[CALIDAD DEMOCRÁTICA](#)[AGENDA](#)[ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2018](#)[ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2018](#)[CRÉDITOS](#)[INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES](#)[LISTA DE EVALUADORES](#)

encuentra muy alejada de la ciudadanía. Numerosas disposiciones de diferente índole de la Unión afectan de una forma directa a nuestro día a día, y en todos los ámbitos. En este sentido, la Unión desarrolla diversos instrumentos que favorecen de forma incondicional un progresivo desarrollo de la participación ciudadana, y por tanto propician la utilización de las consultas populares como medios eficaces y eficientes para poner en funcionamiento una participación ciudadana directa y real.

Al respecto, habría que citar la Carta Europea de Autonomía Local (aprobada el 15 de octubre de 1985, y ratificada por España el 20 de enero de 1998), que considera a la Administración Local como la entidad gubernamental mejor situada para implementar mecanismos de democracia participativa y directa. Su preámbulo sostiene el desarrollo en los municipios de los principios democráticos y descentralizadores, poniendo de relieve un nuevo concepto que se concreta en el derecho de la ciudadanía a participar en la gestión municipal y en la toma de decisiones. Se aboga por la traslación de las decisiones públicas de los niveles superiores hasta los inferiores, con el objetivo de posibilitar la participación de la ciudadanía en un número creciente de decisiones (Rivero Ortega, R. y Sánchez Sánchez, 2011:1427-1428).

Los gobiernos locales deben tender a ser más transparentes y accesibles favoreciendo formas directas, puntuales, flexibles e informales de participación, en vez de los tradicionales compromisos continuos de participación, debido a que la participación de la ciudadanía en el ámbito local no se encuentra en declive, sino que han cambiado las formas de la participación derivadas del contexto de vida de la ciudadanía (Rivero Ortega, R. y Sánchez Sánchez, 2011:1453). Además, la Directiva de Servicios de la Unión Europea, insta a la participación de la ciudadanía y a la comunicación por vía electrónica con la Administración. La legislación estatal que traspone el mandato comunitario es la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Público y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local. Con estas disposiciones legislativas los municipios deben crear o modificar, haciendo uso de los medios tecnológicos, los cauces de comunicación y participación con sus vecinas y vecinos (García Rubio, 2005:345). Igualmente los Estatutos de segunda generación, recogen instrumentos de participación de la ciudadanía mediante medios tecnológicos¹.

Por último, la Unión Europea haciéndose eco de nuestras sociedades multinacionales en los Estados miembros, ha elaborado el concepto de “ciudadanía cívica”. La ciudadanía cívica propugna, desde las instituciones europeas, la participación de las personas extranjeras en los asuntos públicos, teniendo en cuenta que su posición jurídica se encuentra muy restringida en los mecanismos de democracia representativa. De este modo se produce un desarrollo de la democracia participativa como vía adicional para favorecer la inserción de los inmigrantes en la sociedad, teniendo en cuenta que las fortalezas de las consultas populares para los nacionales son extensibles a los extranjeros,

1. Los Estatutos de Autonomía de segunda generación recogen en su articulado las consultas populares como instrumentos de participación ciudadana. Comunidad Valenciana, art. 50 (LO 1/2006, de 10 de abril); Cataluña, art. 122, que fue objeto de interpretación conforme a través de la STC 31/2010 (LO 6/2006, de 19 de julio); Islas Baleares, art. 31 (LO 1/2007, de 28 de febrero); Andalucía, art. 78 (LO 2/2007, de 19 de marzo); Aragón, art. 71 (LO 5/2007, de 20 de abril); Castilla-León, art. 71 (LO 14/2007, de 30 de noviembre); y finalmente Extremadura, art. 9 (LO 1/2011, de 28 de enero). Los Estatutos inciden significativamente en la participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías: por ejemplo, el Estatuto de Andalucía en su art. 52.2 establece la formación de la ciudadanía en nuevas tecnologías con el objetivo de alcanzar una “mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos” de las medidas de fomento para la participación ciudadana. E igualmente los legisladores autonómicos han desarrollado las previsiones estatutarias de participación ciudadana en relación con las nuevas tecnologías. Muestra de ello es la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, cuando establece en su art. 46.2 que “La participación y colaboración ciudadanas se podrán hacer efectivas mediante cualquier mecanismo que sirva para favorecer la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos y especialmente, mediante el uso de las nuevas tecnologías”.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

contribuyendo a hacer factible la existencia de una identidad colectiva de formada por mujeres y hombres, sin exclusiones por razones de nacionalidad. Recuérdese, en tal sentido, que diversa normativa autonómica existente en la actualidad lleva a cabo una ampliación de los sujetos llamados a participar en las consultas populares². Y en concreto que en la consulta (si bien claramente ilegal) del 9-N de 2014 en Cataluña, podían participar las personas extranjeras residentes³.

El Tratado de Lisboa en su art. 8 B, dispone que las instituciones facilitarán los cauces adecuados a las ciudadanas y los ciudadanos o a las asociaciones que los representen, para que puedan expresar y establecer comunicación respecto a las cuestiones relativas a las actuaciones de la Unión. La Unión hace un llamamiento a sus instituciones para desarrollar un diálogo con la ciudadanía, basado en la transparencia y sin limitaciones dentro del conjunto de las cuestiones que son objeto del día a día de las instituciones europeas. Cabe señalar que la transparencia ha sido desarrollada principalmente por los legisladores autonómicos en España, con una proliferación de leyes autonómicas⁴ que presentan, no obstante, ciertas deficiencias (Ruiz-Rico, Ruiz, 2013:193-195).

La Unión Europea a través de diversos instrumentos incita a los gobiernos, y de forma particular a los locales, para que hagan visible su labor y al mismo tiempo determinen el interés público municipal, mediante instrumentos de participación ciudadana como son las consultas populares que pueden implementar en virtud de su autonomía local. Y ello porque el propio concepto de autonomía local no puede corresponderse, según las categorías dogmáticas clásicas, con una mera descentralización administrativa. La autonomía local es también autonomía política, con independencia de la naturaleza de las disposiciones en que esta se desarrolla y plasma, pues las Corporaciones locales son auténticas entidades gubernamentales donde el principio democrático también se manifiesta y proyecta.

El concepto de autonomía local se configura por la jurisprudencia constitucional como el derecho de las ciudadanas y ciudadanos de los municipios a participar mediante órganos propios en los asuntos de competencia de las localidades, en el respeto al principio de unidad estatal (STC 4/1982, 32/1981, 27/1987, 33/1993 y 385/1993). Pero también, al tiempo, la sentencia 159/2001 señala que la autonomía local se configura como una garantía institucional que posibilita la indisponibilidad

2. A modo de ejemplo, el art. 35 de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, que con una generosa regulación del ámbito subjetivo, dispone que tendrán derecho a participar en las consultas participativas todas las personas mayores de 16 años pertenecientes “al sector o colectivo de la población que tenga interés directo” en el tema de consulta. El precepto remite a su vez a la regulación del derecho de participación ciudadana del art. 6, en el que se dispone que todas las personas, con capacidad de obrar, que tengan la condición política de andaluces y andaluzas y las personas extranjeras residentes, tendrán derecho a participar en el proceso de dirección de los asuntos públicos que sean competencia de la Comunidad Autónoma.

3. La convocatoria por parte de la Generalidad de Cataluña de dicha consulta fue efectivamente declarada inconstitucional (STC 138/2015, de 11 de junio); y asimismo se produjo la condena, por parte del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, mediante sentencia de 13 de marzo de 2017, de diversos miembros del Gobierno catalán por desobediencia (Consultada por última vez el 30 marzo de 2018, <http://www.participa2014.cat>).

4. Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública; Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública; Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha; Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia; Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears; Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; Ley Foral de Navarra 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; y Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

[PORTADA](#)[SUMARIO](#)[PRESENTACIÓN](#)[ÁREAS DE ESTUDIO](#)[NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO](#)[NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO](#)[NOVEDADES PARLAMENTARIAS](#)[ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA](#)[CRÓNICA INTERNACIONAL](#)[CALIDAD DEMOCRÁTICA](#)[AGENDA](#)[ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2018](#)[ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2018](#)[CRÉDITOS](#)[INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES](#)[LISTA DE EVALUADORES](#)

de su núcleo por parte de los legisladores autonómicos y estatal, por cuanto los entes locales están dotados de autogobierno mostrando, efectivamente, que dicha autonomía va más allá de la puramente administrativa. Por ello se puede afirmar el carácter bifronte de la Administración Local, en la que concurren las competencias estatales y autonómicas en la materia. Por su parte, la crisis económica ha incidido en el propio concepto de Autonomía Local. En particular, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, implementa los principios de estabilidad, eficiencia o sostenibilidad financiera junto con la máxima de “una Administración, una competencia”, y que puede afectar a la estructura administrativa local por la posible privatización de ciertos servicios públicos locales. Sobre ello se ha pronunciado el Tribunal Constitucional a través de las sentencias 111/2016 y 41/2016, afirmando que la competencia estatal en la materia permite la regulación relativa al funcionamiento de las corporaciones locales.

2. La regulación estatal y autonómica

El artículo 23 de la Constitución Española (CE) establece que “1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”. Evidentemente, dentro de la expresión “asuntos públicos” se encuentran los asuntos públicos locales, incluida la participación en el ámbito de las mismas, aunque sea evidente que nuestra Carta Magna se decanta por la democracia representativa y no por la directa, salvo en el caso municipal del Concejo Abierto, añadiendo la presencia de instituciones de democracia semidirecta tales como la iniciativa legislativa popular, el derecho de petición, etc. Por otro lado, también hay que señalar lo dispuesto en el art. 140 CE sobre el gobierno y administración de las Corporaciones Locales, según el cual “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto”.

En la actualidad, la elección directa de los Alcaldes sólo es posible en los municipios que se rijan por el régimen del Concejo abierto; en los demás municipios y ciudades la elección del Alcalde es de segundo grado, pues son los concejales quienes eligen al Alcalde. En consecuencia, cabría la posibilidad, porqué así lo permite la Constitución, de elegir directamente a los Alcaldes en todos los municipios, aunque para ello debería producirse una reforma de la normativa electoral.

Con respecto a las consultas populares, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985 (LRBRL), de 2 de abril, muestra la voluntad del legislador desde sus primeras líneas por favorecer la participación. Así, en la propia exposición de motivos se recoge que “La experiencia histórica demuestra de modo irrefutable que el florecimiento de la vida local presupone el disfrute de amplia autonomía nutrida por la participación auténtica de los vecinos”. Por su parte, el art. 70 bis LRBRL prevé que “1. Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales. 2. Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando

[PORTADA](#)[SUMARIO](#)[PRESENTACIÓN](#)[ÁREAS DE ESTUDIO](#)[NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO](#)[NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO](#)[NOVEDADES PARLAMENTARIAS](#)[ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA](#)[CRÓNICA INTERNACIONAL](#)[CALIDAD DEMOCRÁTICA](#)[AGENDA](#)[ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2018](#)[ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2018](#)[CRÉDITOS](#)[INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES](#)[LISTA DE EVALUADORES](#)

propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal". Y en su art. 71.3 se dispone que "Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas".

Asimismo, la Ley Orgánica 2/1980, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, prevé en una disposición adicional que "Las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización".

Los denominados Estatutos de segunda generación también se han referido a las consultas populares como instrumentos de participación ciudadana⁵. Y asimismo, diversas leyes autonómicas regulan las consultas populares como instrumentos participativos⁶ destacando, en lo que a este estudio interesa, aquellas disposiciones

5. El Estatuto de la Comunidad Valenciana de 2006, en su art. 50 señala que "En el marco de la legislación básica del Estado, y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: (...) 8. Corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo del sistema de consultas populares municipales en su ámbito, de acuerdo con aquello que dispongan las Leyes a las que hace referencia el apartado 3 del artículo 92, y número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española. Corresponde al Estado la autorización de su convocatoria". El Estatuto catalán de 2006, en su art. 122, que fue objeto de interpretación conforme de acuerdo con la STC 31/2010, señala que "Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución". El Estatuto de las Islas Baleares de 2007, en su art. 31, dispone por su parte que "En el marco de la legislación básica del Estado, corresponden a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: (...) 10. Sistemas de consultas populares en el ámbito de las Illes Balears, de conformidad con las leyes a que se refieren el apartado 3 del artículo 92 y el núm. 32 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución". El Estatuto andaluz de 2007, en su art. 78 proclama que "Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma 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 la excepción del referéndum". El texto aragonés de 2007, en su art. 71 dispone que "(...) Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: (...) 27.a 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.a de la Constitución". El Estatuto de Castilla-León, en su art. 71 señala lo siguiente: "Competencias de desarrollo normativo y de ejecución. (...) 1. En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: (...) 15. Sistema de consultas populares en el ámbito de Castilla y León, de conformidad con lo que disponga la ley a la que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria". Y finalmente el Estatuto extremeño de 2011, en su art. 9 señala que "1. La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 50. Régimen y convocatoria de consultas populares no vinculantes diferentes al referéndum".

6. Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía; Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana y Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum en Cataluña; Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana; en las Islas Baleares la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y el buen gobierno; Ley de Cantabria 4/2009, de 1 de diciembre, de Participación Institucional de los Agentes Sociales en el Ámbito de la Comunidad Autónoma y Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública; Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; y Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana.

[PORTADA](#)[SUMARIO](#)[PRESENTACIÓN](#)[ÁREAS DE ESTUDIO](#)[NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO](#)[NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO](#)[NOVEDADES PARLAMENTARIAS](#)[ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA](#)[CRÓNICA INTERNACIONAL](#)[CALIDAD DEMOCRÁTICA](#)[AGENDA](#)[ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2018](#)[ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2018](#)[CRÉDITOS](#)[INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES](#)[LISTA DE EVALUADORES](#)

legislativas que regulan las consultas populares a nivel local⁷. Toda esta legislación plantea el problema de si la misma es o no compatible con el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado, aspecto al que nos referimos con posterioridad.

Debe señalarse, en este momento, que nuestro Tribunal Constitucional no ha llevado a cabo una concreción jurisprudencial sólida y completa del contenido de dicho principio, pese a que ha tenido importantes y numerosas ocasiones para hacerlo. Baste, a modo de ejemplo, la jurisprudencia recaída en las sentencias 4/1981, 21/1981, 84/1982, 27/1987, 213/1988, 214/1989, pudiendo destacarse la sentencia 32/1981, de 28 de febrero, respecto a la salvaguarda de la Autonomía Local, o la 84/1982, de 23 de noviembre, en relación al carácter bifronte de la Administración Local. Y es que parece admitirse que nuestro Tribunal Constitucional todavía tiene mucho que concretar respecto a la autonomía local (García Aranda, 2016:249). Y todo ello debiendo admitirse al tiempo que también ha de corresponder a la doctrina científica contribuir a conformar, sin pretender nunca ser legislador ni juez, los parámetros de la misma.

Por otro lado, no debemos olvidar que las consultas populares conviven con otros elementos de participación funcional de la ciudadanía como los trámites de audiencia o de información pública (arts. 82 y 83 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), o la participación en el procedimiento de elaboración de las normas con rango de Ley y Reglamentos (arts. 129.5 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

Las consultas populares municipales deben de cumplir unas exigencias legales que determinan tanto la legislación estatal como la legislación autonómica. Pero, como hemos señalado, las previsiones estatales en la materia son muy restrictivas respecto a la utilización de estos instrumentos de democracia participativa, lo cual no impide su potenciación por la legislación autonómica y local. Por lo que respecta al ámbito autonómico, nos encontramos con Comunidades Autónomas que regulan las consultas populares de forma detallada, y otras Comunidades con algunas referencias, y por último, otras Comunidades Autónomas que todavía no han incido de forma específica en la materia, aunque si de forma incidental mediante las leyes de Régimen Local.

En relación con todo ello, habría que destacar, a modo de premisa, el Dictamen de 21 de junio de 2001 del Consejo de Estado, relativo al proyecto de Real Decreto regulador del procedimiento de autorización por el Gobierno del Estado de las consultas populares, donde se optaba expresamente por “insertar la materia en el art. 149.1.18 CE en relación con las bases del régimen local: de esa manera resulta indiscutible la competencia del conjunto de la Comunidades Autónomas para ordenar las consultas populares municipales”. Junto a ello hay que considerar, tal y como hemos visto con anterioridad en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las diversas modalidades de referéndum, y en coherencia con lo previsto en el art. 149.1.32 CE para las Comunidades Autónomas, que el Gobierno de la Nación se reserva como competencia la autorización

7. La Ley Foral de Navarra 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de las Consultas Populares de ámbito local, y el Decreto Foral 128/2005, de 17 de octubre, por el que se aprueban los modelos de papeletas, sobres de votación, actas de constitución y actas de escrutinio que han de servir, con carácter general, para las consultas populares de ámbito local que se convoquen en la Comunidad Foral de Navarra; o la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales. Por último, merece citarse la norma aprobada por la Diputación de Guipúzcoa, Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre participación ciudadana.

[PORTADA](#)[SUMARIO](#)[PRESENTACIÓN](#)[ÁREAS DE ESTUDIO](#)[NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO](#)[NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO](#)[NOVEDADES PARLAMENTARIAS](#)[ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA](#)[CRÓNICA INTERNACIONAL](#)[CALIDAD DEMOCRÁTICA](#)[AGENDA](#)[ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2018](#)[ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2018](#)[CRÉDITOS](#)[INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES](#)[LISTA DE EVALUADORES](#)

para la convocatoria de consultas populares de ámbito municipal, afectando de este modo a la propia organización de las corporaciones locales.

En consecuencia, las Comunidades Autónomas, hasta las reformas estatutarias realizadas a partir del año 2006, regulaban las consultas populares municipales en las correspondientes leyes autonómicas de Gobierno o Régimen Local, salvo determinadas Comunidades Autónomas como Andalucía (Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía), y Navarra (Ley Foral de Navarra 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de Consultas Populares de ámbito local), que contaban con leyes específicas. Con posterioridad a las reformas estatutarias de 2006 las consultas populares parecen haber experimentado un cambio de localización normativa. De este modo, su regulación se ha trasladado a los propios Estatutos, lo que ha sido cuestionado por la doctrina (Rodríguez, 2007:879), y al posterior desarrollo legislativo por las cámaras autonómicas. De esta forma, las consultas se convierten en un contenido estatutario, con las consecuencias jurídicas correspondientes, especialmente por lo que a la modificación de los Estatutos mismos se refiere.

Asimismo, una novedad significativa de algunos de los Estatutos de segunda generación es que han establecido la celebración de una consulta popular por vía de referéndum para confirmar las reformas estatutarias (Seijas Villadangos, 2013:157-158). Ejemplos de ello los encontramos en el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 248.3), en el de Aragón (art. 115.7 y Disposición transitoria quinta), en el de la Comunidad Valenciana (art. 81.5), y en el de Cataluña (art. 222.1.b y con interpretación conforme mediante Sentencia 31/2010, los arts. 222.1.d y 223.1.i.). Al respecto, existen ciertas semejanzas entre los mismos, como los límites para volver a someter a votación una propuesta de reforma no aprobada por el cuerpo electoral o una nueva propuesta de reforma, en un plazo de un año, en el caso de Andalucía, Comunidad Valenciana o Cataluña. Pero también encontramos ciertas particularidades, como en la Comunidad Valenciana, donde no se someterán a consulta popular por la vía del referéndum, las reformas que supongan sólo una ampliación de competencias. Asimismo, Aragón también contempla aspectos diferenciales respecto al resto de Estatutos de Autonomía, como el hecho de que las Cortes aragonesas, por mayoría de 2/3, decidirán si la reforma se somete a consulta popular por la vía del referéndum.

Los nuevos Estatutos de Autonomía, como sucede en otros ámbitos materiales, han pasado a asumir en sus contenidos lo que anteriormente correspondía al legislador autonómico en la materia, y de forma particular en lo que atañe a la participación ciudadana. En este sentido, han existido algunas posiciones doctrinales que han calificado esta situación como una línea federalizante del ordenamiento municipal (Font i Llover, 2008). Ello puede ser cierto, pero lo importante es señalar las consecuencias normativas que de ello se producen como son, según señalábamos con anterioridad, las referentes a la inclusión de esta materia en una norma, los Estatutos de Autonomía, de diferente naturaleza jurídica, que se integran de forma directa en el bloque de constitucionalidad en el sentido de su consideración como normas interpuestas que se convierten en parámetro de constitucionalidad para apreciar la adecuación al ordenamiento jurídico de otras normas jurídicas, como pudieran ser tanto la legislación estatal, por razones de competencias, como la propia legislación autonómica, por razones de competencia y jerarquía normativa.

Las Comunidades Autónomas son competentes para desarrollar legislativamente las consultas populares en el marco municipal, debido a que las consultas populares se entroncan dentro de la capacidad de autogobierno de las Comunidades Autónomas estableciendo los mecanismos e instituciones que consideren apropiadas para su



[PORTADA](#)[SUMARIO](#)[PRESENTACIÓN](#)[ÁREAS DE ESTUDIO](#)[NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO](#)[NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO](#)[NOVEDADES PARLAMENTARIAS](#)[ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA](#)[CRÓNICA INTERNACIONAL](#)[CALIDAD DEMOCRÁTICA](#)[AGENDA](#)[ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2018](#)[ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2018](#)[CRÉDITOS](#)[INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES](#)[LISTA DE EVALUADORES](#)

buen funcionamiento y la mejor implementación de sus competencias y materias. Y ello porque el régimen local tiene un carácter bifronte, que supone la incidencia en el mismo tanto de la legislación estatal, como de los Estatutos de Autonomía y de la legislación autonómica, lo que nos ha de conducir necesariamente a determinar si este carácter bifronte, defendido por nuestra jurisprudencia constitucional (STC 4/1981, 31/1981, 84/1982, 27/1987, 33/1993 o 385/1993), es compatible o no con la autonomía local constitucionalmente garantizada, aunque no en los mismos términos y con la misma intensidad que la autonomía predicada de las Comunidades Autónomas.

No podemos obviar la preocupación que se aprecia en parte de la doctrina, que considera que el desarrollo de la competencia, tanto estatal como autonómica en materia de consultas populares locales, pueda ser contraria o no a la propia autonomía local. Y es que la única interpretación posible es que el régimen normativo de las consultas populares municipales se adecúe al principio de autonomía local y a la propia configuración de las mismas como entidades gubernamentales territoriales del Estado. Es decir, si es común entre la doctrina afirmar el concepto anfibológico del término Estado en nuestra Constitución, en el sentido que también son Estado las Comunidades Autónomas, esta misma consideración hay que predicar de todas las corporaciones locales, haciendo así efectivo el carácter complejo y compuesto de nuestro Estado. En conclusión, si lo anterior es cierto, como así creemos, ello parece exigir un cambio importante en todas las normas, tanto estatales como autonómicas, que puedan regular un régimen jurídico de las consultas populares municipales contrario a estos planteamientos teóricos.

III. LAS CONSULTAS POPULARES A TRAVÉS DEL SIGNIFICADO DE LA AUTONOMÍA LOCAL

1. La regulación constitucional de la Autonomía Local

La administración local aparece regulada en nuestra Constitución en los arts. 140 a 142. En esta regulación se establecen los siguientes postulados:

- 1) La naturaleza de la autonomía de los municipios, que no es una mera descentralización administrativa sino una autonomía política, pues estas categorías conceptuales no se pueden diferenciar únicamente por la naturaleza de las potestades normativas de que disponen, como anteriormente hemos apuntado.
- 2) El régimen jurídico de la provincia, como entidad local con personalidad jurídica propia. A nuestro juicio, la autonomía predicada de esta entidad local es cualitativamente diferente de la atribuida a los municipios, pues la autonomía es una agrupación de municipios, que son los verdaderos titulares de la autonomía local.
- 3) El régimen jurídico de las haciendas locales.

Todo ello sin olvidarnos de lo dispuesto en el art. 137 CE donde se alude a la autonomía de municipios, provincias y comunidades autónomas “para la gestión de sus respectivos intereses”. Esta última referencia constitucional ha sido objeto de importantes críticas doctrinales, pues el concepto de interés no solo se reduce al ámbito competencial de que sean titulares todas estas entidades, sino que va más allá, pues al formar parte del Estado participan también en la determinación del interés general, que les proporciona un plus competencial, si se quiere más vago e impreciso, relacionado con la defensa de ese interés general al que anteriormente nos hemos referido.



[PORTADA](#)[SUMARIO](#)[PRESENTACIÓN](#)[ÁREAS DE ESTUDIO](#)[NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO](#)[NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO](#)[NOVEDADES PARLAMENTARIAS](#)[ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA](#)[CRÓNICA INTERNACIONAL](#)[CALIDAD DEMOCRÁTICA](#)[AGENDA](#)[ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2018](#)[ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2018](#)[CRÉDITOS](#)[INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES](#)[LISTA DE EVALUADORES](#)

2. La limitación de las consultas populares locales a las competencias de los entes locales

Los Ayuntamientos, en el ejercicio de su autonomía local, pueden plantear consultas populares en el marco de sus competencias, siendo las mismas uno de los múltiples mecanismos participativos existentes en defensa de sus intereses propios.

En la sentencia 103/2008 -que declaró la inconstitucionalidad de la Ley 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria de una Consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política-, el Tribunal Constitucional realizó una distinción importante entre las consultas populares y la consulta popular por la vía del referéndum. Y señaló, asimismo, que las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 149.1.32^a de la Constitución no disponen de competencia para la regulación y establecimiento de consultas populares por la vía del referéndum, pues estas solo corresponden al ámbito de competencias estatales.

Por tanto, el Tribunal Constitucional determina que las características de las consultas populares por la vía del referéndum que sirven para diferenciarlo de otros tipos de consultas populares, son la existencia de un procedimiento específico y de carácter electoral, donde las personas participantes son las integrantes del censo, pero también cuando se consulta sobre competencias estatales o decisiones adoptadas por el constituyente. De esta forma las consultas populares por la vía del referéndum vendrían a ser una especie dentro del género consulta popular, mediante la cual no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre asuntos de interés público, sino aquella consulta en la que sólo participa estrictamente el cuerpo electoral y que se celebra de conformidad con los procedimientos y la normativa electoral; pero también porque afecta –en una interpretación polémica y ambigua del objeto de la consulta- a materias en las que están en juego los títulos competenciales del Estado o que afecten a aspectos adoptados por el constituyente (Carrasco Durán, 2013:14-18). Se trata, en efecto, de una interpretación ciertamente controvertida que puede limitar –según viene entendiendo la doctrina- la capacidad de maniobra de las Comunidades Autónomas, por lo que queda por ver en qué medida la reciente normativa autonómica en materia de consultas populares es capaz de doblegar o flexibilizar la citada jurisprudencia constitucional.

En nuestra opinión como hemos venido sosteniendo, se impone una apertura o superación en cierto modo del criterio “título competencial” para abrir la posibilidad de las consultas a través del concepto de “interés”, pues si bien hay cuestiones en las que los municipios no ostentan el pertinente título competencial, indiscutiblemente pueden presentar un gran interés para la ciudadanía, lo que obliga a plantear la necesidad de considerar su posible consulta.

Cabe señalar, pues, que el contenido esencial de las consultas populares no resulta claro (Castellà Andreu, 2013:126). Parte de la doctrina considera las consultas populares referendarias como aquellas en las que participa la totalidad del cuerpo electoral, y las no referendarias como aquellas en las que interviene un sujeto más amplio que el cuerpo electoral (Ibáñez Macías, 2013:102-103). Otros autores, consideran que si la Constitución utiliza el término genérico consultas para referirse de forma general a los instrumentos de participación directa para conocer la opinión de la ciudadanía en asuntos de interés, las consultas por vía del referéndum son un tipo singular (Carrasco Durán, 2013:17).

Como ya hemos señalado, la Unión Europea incide en la conveniencia de incluir en los sistemas democráticos de los Estados miembros, instrumentos participativos para complementar la democracia representativa. Así la Carta Europea de Autonomía Local



[PORTADA](#)[SUMARIO](#)[PRESENTACIÓN](#)[ÁREAS DE ESTUDIO](#)[NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO](#)[NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO](#)[NOVEDADES PARLAMENTARIAS](#)[ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA](#)[CRÓNICA INTERNACIONAL](#)[CALIDAD DEMOCRÁTICA](#)[AGENDA](#)[ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2018](#)[ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2018](#)[CRÉDITOS](#)[INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES](#)[LISTA DE EVALUADORES](#)

persigue la potenciación de las entidades locales en el proceso de construcción europea. Y ello en virtud de la idea de que la Unión Europea no es sólo una Unión de Estados, sino también una Unión de regiones y municipios, es decir una unión de pueblos europeos y de las estructuras territoriales en que estos se organizan.

La opción por un Estado descentralizado o no corresponde en efecto al poder constituyente estatal (Rivero Ortega, R. y Sánchez Sánchez, 2011:1433). Ahora bien, la idea de un poder constituyente de cada Estado es hoy difícilmente sostenible porque en la actualidad aquél tiene un carácter fragmentado (Balaguer Callejón, 2016:63-69). Es decir, también el derecho de la Unión se convierte en un límite a la acción del poder constituyente el cual, en nuestros días, no tiene la naturaleza de poder originario, *ex novo*, creador de un orden nuevo, tal y como fue configurado por los revolucionarios franceses.

En tal sentido, las consultas populares en el ámbito municipal en virtud de la autonomía local, son expresión de la democracia participativa y pueden reforzar la vida municipal española en la medida en que se implementen. Una apreciación que se asienta en la doctrina del Tribunal Supremo emitida en relación al referéndum vinculante, y que tiene un cariz diferencial que no es otro que su encuadre en el marco constitucional de nuestro Estado. Efectivamente, el Tribunal Supremo en su sentencia de 21 de junio de 1983, confirmaría la sentencia de la Audiencia de Bilbao de 30 de diciembre de 1980, en los siguientes términos: “esa naturaleza del referéndum nos acercaría al sistema de democracia directa o de concejo abierto, que se enraíza con el esplendor de la vida municipal de nuestro país”.

La LRBRL desarrolla la posibilidad por parte de los municipios, de celebrar consultas populares. En el art. 70 bis -modificado por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre-, su apartado 1 dispone que “Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales”. La LRBRL en su artículo 69 contempla dentro de su potestad de autoorganización, que los municipios implantarán aquellos mecanismos que consideren adecuados, con la excepción de aquellos que el Estado regule por Ley para el conjunto de municipios. No obstante, cabe la duda de si esta regulación, en la que se contempla la participación del Estado, es o no una injerencia en la organización de las administraciones locales, y posiblemente contraria a la autonomía local a la que anteriormente hemos hecho referencia.

El art. 71 LRBRL señala, por su parte, que “De conformidad 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”. La LRBRL reconoce en dicho precepto a los municipios la competencia en materia de consultas populares sobre aquellas cuestiones de especial relevancia para la vida local en el marco de las competencias cuya titularidad ostentan. Las consultas populares a nivel municipal podrán versar sobre cualquiera de las competencias que tenga el municipio, tanto atribuidas por la legislación estatal como por la estatutaria y la autonómica, salvo las referidas a la hacienda local. Por último, al Gobierno del Estado le corresponde autorizar o denegar la celebración de la consulta popular.

El legislador estatal considera, a nuestro juicio de manera insuficiente y poco respetuosa con la autonomía local, que las consultas populares locales se deben circunscribir al



[PORTADA](#)[SUMARIO](#)[PRESENTACIÓN](#)[ÁREAS DE ESTUDIO](#)[NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO](#)[NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO](#)[NOVEDADES PARLAMENTARIAS](#)[ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA](#)[CRÓNICA INTERNACIONAL](#)[CALIDAD DEMOCRÁTICA](#)[AGENDA](#)[ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2018](#)[ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2018](#)[CRÉDITOS](#)[INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES](#)[LISTA DE EVALUADORES](#)

marco de las competencias propias de los ayuntamientos. Sin embargo, ante el presente supuesto nos encontramos en la LRBRL con un término poco preciso como es el de la “especial relevancia para los intereses de los vecinos” (Ibáñez Macías, 2013:145). Y lo cierto es que es posible encontrar múltiples situaciones donde se producen acciones de especial transcendencia para las vecinas y vecinos que van más allá de las competencias municipales. En este sentido, por ejemplo, un consistorio no podría someter por la vía de consulta popular no refrendaría la construcción de una presa en su término municipal, que implica el traslado del núcleo urbano a otro emplazamiento dentro del municipio. Es una competencia que no se encuentra en el elenco de competencias propias municipales, pero que incide de forma unívoca en la vida municipal y en cada uno de los vecinos y vecinas de la localidad. En definitiva, podemos afirmar la existencia de un amplio número de asuntos en los que la ciudadanía ostente un significativo interés, pero de los que, sin embargo, sus municipios no resulten competentes. Es el caso, a modo de ejemplo, de la instalación de una central nuclear, la actividad de una mercantil que pueda afectar a la sostenibilidad y el medioambiente, u otras cuestiones relativas al ámbito supramunicipal en las que se quiere pulsar la opinión de la ciudadanía respecto a las actuaciones de otras administraciones o gobiernos que les afecten. Todo ello teniendo en cuenta que la gobernanza multinivel no implica la estricta compartimentación de espacios y ni siquiera de competencias, sino la constante interacción y el permanente diálogo cooperativo entre los diversos niveles.

Por otra parte, existen posiciones doctrinales que cuestionan la necesidad de la autorización del Presidente del Gobierno para la realización de una consulta popular por vía de referéndum, planteando que es más bien una desconfianza en los mecanismos de control de la legalidad y de oportunidad, en un evidente descrédito de la propia autonomía local o, más grave aún, una desconfianza en la propia participación política (Uriarte Torrealdai, 2008:247).

Todo ello sin olvidar, como hemos destacado reiteradamente, que el nivel de gobierno local es más adecuado que los niveles estatal y autonómico, para implementar propuestas que tengan como objeto superar la crisis democrática y de las instituciones representativas. Desde finales del pasado siglo e inicios del actual, las ciudades y el mundo en general están sufriendo importantes transformaciones dentro de unos cambios estructurales que afectan también a la participación de la ciudadanía, centrada fundamentalmente en el ámbito regional y local, por el número de participantes y la implicación que conlleva (Borja, J. y Castells, 1999:11-22).

3. Las reformas legislativas: incremento de los instrumentos participativos y de las consultas populares en los entes locales

El régimen jurídico de la participación ciudadana en los entes locales sufre modificaciones con el objetivo de intensificar la participación de la ciudadanía y adaptarse a las nuevas realidades. En este sentido, el legislador estatal mediante la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local (que constituye la incorporación al ordenamiento estatal de la Recomendación de Comité de Ministros del Consejo de Europa nº 19 de 2001, que se desarrolla principalmente en el Título X de la Ley y que afecta al “Régimen de organización de los municipios de gran población”), incide de forma general, a través de dicho Título X, en la participación de los ciudadanos en la vida pública a nivel local. En este sentido, la referida norma parece pretender incrementar la participación de la ciudadanía y su implicación en la vida política local. Además, como señala su Exposición de motivos “(...) existe una clara tendencia continental a reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local, para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública local, lo que no constituye en modo alguno un elemento contradictorio con



[PORTADA](#)[SUMARIO](#)[PRESENTACIÓN](#)[ÁREAS DE ESTUDIO](#)[NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO](#)[NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO](#)[NOVEDADES PARLAMENTARIAS](#)[ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA](#)[CRÓNICA INTERNACIONAL](#)[CALIDAD DEMOCRÁTICA](#)[AGENDA](#)[ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2018](#)[ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2018](#)[CRÉDITOS](#)[INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES](#)[LISTA DE EVALUADORES](#)

los anteriores, sino que, por el contrario, los complementa y enriquece, y si bien es cierto que en este ámbito hay que conceder amplios márgenes a la potestad de autoorganización de las entidades locales, también lo es que la legislación básica estatal debe contener unos estándares mínimos concretos que permitan la efectividad de esa participación". Por todo ello, se modifica la potestad de autoorganización de las entidades locales de gran población para que se produzca una participación efectiva con unos estándares mínimos.

Aunque el legislador es conocedor de la viabilidad de la implantación de estos instrumentos participativos a nivel municipal, ya que el ámbito local es el escenario natural de la participación ciudadana (Ruiz-Rico Ruiz, C. y Castel Gayán, 2013:23), es también consciente de las dificultades de implementación que se puedan producir en las ciudades de mediano y gran tamaño. Pero esta posible intención del legislador debe ser cuestionada, pues lo único cierto es el reconocimiento a la ciudadanía de su derecho de participación en todos los asuntos públicos municipales, con independencia de cual sea el tamaño de la población en que vive. Mantener lo contrario sería una grave violación del propio principio democrático, porque supondría la minusvaloración de los derechos fundamentales de aquellos y aquellas que viven en grandes ciudades.

La Ley favorece la participación ciudadana, posibilitando que los consistorios puedan establecer aquellos órganos que consideren adecuados para realizar una gestión descentralizada. Los límites a dicha capacidad autoorganizativa en virtud de la autonomía local se establecen en el propio principio de unidad de gobierno y gestión del municipio (Rivero Ortega, R. y Sánchez Sánchez, Z. 2011:1434-1436).

Pero no podemos olvidar que la finalidad de la ley no es fomentar la participación ciudadana a través de mecanismos de democracia participativa, sino que en realidad lo que pretende es una nueva organización municipal que conduzca a un fortalecimiento de la posición presidencialista del Alcalde, y a una disminución de la representatividad de los órganos colegiados, como sucede con los plenos del Ayuntamiento. Y ello en base a una utilización no espúrea de diferenciación entre grandes y pequeñas ciudades. Esta diferenciación que el legislador pretende establecer entre pequeñas y grandes ciudades puede, por otro lado, plantear el problema de si nos encontramos en un ejercicio discriminatorio de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1º CE). Precepto que no impone una absoluta uniformidad, pues el mantenimiento de esas condiciones básicas es perfectamente compatible, como ha señalado nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia 84/1986, con la existencia de singularidades que no contravengan los principios constitucionales.

Asimismo hay que destacar que la ley referenciada, en su preámbulo, dispone que "En el ámbito de las competencias locales, debe señalarse que la atribución a las provincias de funciones en materia de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y de planificación estratégica en el territorio provincial, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito, es de particular relevancia, pues enlaza directamente con un conjunto de actividades de creciente importancia en los gobiernos locales contemporáneos, en el que las Diputaciones provinciales ya se han venido implicando de forma creciente durante los últimos años. Esta competencia provincial resulta especialmente necesaria en las zonas rurales, donde la práctica de las políticas de desarrollo local está produciendo excelentes resultados". La implantación de nuevos mecanismos participativos en el ámbito local ha ocasionado algunas críticas por el incremento de estos mecanismos y por la composición de los mismos. Muestra de ello son los consejos sociales de ciudad, que deben de tener una composición reducida para que puedan ser operativos



[PORTADA](#)[SUMARIO](#)[PRESENTACIÓN](#)[ÁREAS DE ESTUDIO](#)[NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO](#)[NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO](#)[NOVEDADES PARLAMENTARIAS](#)[ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA](#)[CRÓNICA INTERNACIONAL](#)[CALIDAD DEMOCRÁTICA](#)[AGENDA](#)[ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2018](#)[ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2018](#)[CRÉDITOS](#)[INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES](#)[LISTA DE EVALUADORES](#)

y a su vez emitan criterios nítidos (Merino Estrada, 2005:205). Otros ejemplos son los Consejos Sociales de la Ciudad (art. 131 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre), o la Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones dependientes del Pleno (art. 132, Ley 57/2003, de 16 de diciembre).

También dicha Ley en su art. 128 señala que “1. Los ayuntamientos deberán crear distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión descentrada, para impulsar y desarrollar gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio. 2. Corresponde al Pleno de la Corporación la creación de los distritos y su regulación, en los términos y con el alcance previsto en el artículo 123, así como determinar, en una norma de carácter orgánico, el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios que deberán de gestionarse por los distritos, en su conjunto”. Con ello recoge un mandato dirigido a los municipios de gran población para la creación de los concejos de distrito, aunque sin concretar un plazo para su creación y puesta en funcionamiento. Estos concejos pretenden la participación de la ciudadanía en los asuntos municipales que afectan a la demarcación territorial donde reside la ciudadanía dentro del municipio. Pero con respecto a la participación destaca para los municipios de gran población la obligación de aprobar un Reglamento de participación, todo ello respetando el principio de autonomía local que permitirá a cada ayuntamiento aprobar el reglamento más adecuado para su municipio o ciudad. En cuanto a los reglamentos de participación, éstos deben favorecer la participación ciudadana municipal y ser un elemento dinamizador, y no burocratizar o politizar la participación, pues estarían impidiendo en realidad que el ámbito municipal fuera un escenario privilegiado para la democracia local (Ruiz-Rico Ruiz, 2016:272-273).

En consecuencia, la Ley dedica gran parte de su articulado a la puesta en funcionamiento de nuevas vías participativas por parte de los entes locales. En tal sentido, hay que destacar la asimetría existente entre unos municipios y otros, en cuanto al número de procedimientos participativos implementados e incluso entre unas legislaturas y otras dentro de una misma localidad. En definitiva, la puesta en práctica de la democracia participativa depende mucho del liderazgo de la Alcaldía, del voluntarismo político, de la estructura del equipo de gobierno municipal, de las propias estructuras administrativas participativas, y de la composición del pleno. E igualmente un elemento a destacar al respecto, es la trazabilidad en la adopción de las decisiones resultado de un proceso participativo; es decir, si los proponentes, durante la consulta popular de una cuestión de interés municipal, son sus principales beneficiarios.

En tal sentido, uno de los instrumentos de participación ciudadana que ha tenido mayor implantación en España, han sido los presupuestos participativos. Y es que si analizamos las diversas acciones, mejoras o proyectos que obtienen financiación, y lo hacemos desde la perspectiva de la trazabilidad del proceso participativo, apreciaremos en un gran número de casos que existe una identidad entre solicitantes y beneficiarios. Este último aspecto, aunque no es determinante, si es un indicador de la calidad democrática del proceso participativo y de la adecuada capacidad de gestión de las personas que coordinen el proceso participativo; en definitiva, de su liderazgo y de su visión como gestor público para ofrecer soluciones que redunden en el bien común de la ciudadanía.

En consecuencia, aunque es deseable que en los presupuestos participativos las personas incluyan aspectos que les interesen directamente, a instancias de quién coordine el proceso resultaría conveniente aportar otras mejoras para su ciudad o municipio que tuvieran un alcance general. En definitiva, si la ciudadanía propone una mejora más allá de sus intereses particulares, pensando en el interés general o



[PORTADA](#)[SUMARIO](#)[PRESENTACIÓN](#)[ÁREAS DE ESTUDIO](#)[NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO](#)[NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO](#)[NOVEDADES PARLAMENTARIAS](#)[ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA](#)[CRÓNICA INTERNACIONAL](#)[CALIDAD DEMOCRÁTICA](#)[AGENDA](#)[ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2018](#)[ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2018](#)[CRÉDITOS](#)[INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES](#)[LISTA DE EVALUADORES](#)

en el bien común, mejoraremos no solo la trazabilidad de la calidad de la decisión, sino la propia calidad democrática de nuestro municipio o ciudad.

Entre ellas, destacan las vías telemáticas que favorecen la posibilidad de participación de muchos ciudadanos y ciudadanas dadas las condiciones flexibles con las que cuenta, y que las hacen muy adaptables a la disponibilidad de la ciudadanía. Sin embargo, esta implantación de nuevas vías de participación no deben acarrear el abandono de las formas tradicionales de consultas populares por la ciudadanía; es más lo deseable es la convivencia de ambas formas (Álvarez Conde, 2010:92-95). La posibilidad de conciliar formas de consulta popular tradicionales con las nuevas formas de consultas populares que permiten las tecnologías de la información y la comunicación, posibilitan un menor sesgo participativo de la ciudadanía y, sobretodo, suponen una adaptación de los poderes públicos a las exigencias ciudadanas. Cabe tener en cuenta, no obstante, la necesidad de incidir en la brecha digital que puede suponer un obstáculo importante para la participación de un sector de la ciudadanía que no tiene acceso o no conoce las nuevas tecnologías. Por ello es conveniente que si un proceso consultivo se realiza mediante nuevas tecnologías, de forma subsidiaria exista una vía simultánea que garantice el acceso a la participación de aquellas personas sin conocimientos ni recursos tecnológicos. Lo más conveniente será, pues, que los procesos participativos combinen la consulta popular presencial y las consultas populares mediante medios tecnológicos, pues así se garantiza una adecuada respuesta a la participación ciudadana, de un modo integral, favoreciendo la conciliación de la vida de la ciudadanía con los procesos participativos.

No debe dejar de señalarse, por último, que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, declarada parcialmente inconstitucional por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 41/2016 y 111/2016, configura una serie de controles sobre la administración local a través del principio de estabilidad presupuestaria, que pueden condicionar la autonomía local misma.

Es decir, los Ayuntamientos no podrán acometer algunas de sus actuaciones si se superan unos determinados límites en virtud de la estabilidad presupuestaria, cuestión que puede condicionar las capacidades que les corresponden en virtud de la autonomía local. En tal sentido, la limitación presupuestaria puede condicionar la agenda local de participación, al no disponer de recursos económicos suficientes para implementar políticas municipales o infraestructuras acordadas en procedimientos participativos. Además, la prioridad de abono o amortización de deuda municipal y el pago de gastos corrientes, pueden suponer un elevado porcentaje del presupuesto municipal, lo que puede limitar los procesos participativos o las cuantías económicas necesarias para el desarrollo de los acuerdos o propuestas participativas de la ciudadanía.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Aunque resulte obvio decirlo, la participación ciudadana, y más en concreto las consultas populares, son uno de los mecanismos que sirven para mitigar la desafección política de la ciudadanía y para mejorar la percepción de la ciudadanía respecto a sus gobiernos y administraciones. En tal sentido, cobran relieve tanto para mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión municipal, como para generar una verdadera implicación ciudadana en los asuntos públicos representando una profundización real de los derechos de participación, aunque el alcance de ambos objetivos resulte, ciertamente, ambicioso y complejo de alcanzar todavía a la luz de las experiencias habidas.

En cualquier caso, la participación ciudadana es un instrumento para la calidad democrática del municipio y para la correcta implementación de los resultados de los



[PORTADA](#)[SUMARIO](#)[PRESENTACIÓN](#)[ÁREAS DE ESTUDIO](#)[NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO](#)[NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO](#)[NOVEDADES PARLAMENTARIAS](#)[ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA](#)[CRÓNICA INTERNACIONAL](#)[CALIDAD DEMOCRÁTICA](#)[AGENDA](#)[ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2018](#)[ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2018](#)[CRÉDITOS](#)[INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES](#)[LISTA DE EVALUADORES](#)

mismos procesos participativos, aunque para ello todavía resulte necesario reforzar la cultura participativa, que se aprende y que difícilmente surge de modo espontáneo en nuestras modernas sociedades (más allá de la participación a través de redes sociales), en un costoso intento por afianzar una verdadera ciudadanía activa y autorresponsable.

Sabido es que el ámbito local es un espacio especialmente adecuado para la implantación de las consultas populares municipales, debido a la proximidad de la ciudadanía con las diversas cuestiones públicas de transcendencia que se planteen y su vinculación con posibles alternativas. Pero también lo es que se necesitará un ejercicio atento por parte de las autoridades locales para responder, con un adecuado ejercicio de autorresponsabilidad, a las demandas de consultas populares a la luz de las propias características de cada municipio.

En efecto, la autonomía local constitucionalmente garantizada permite a las Corporaciones Locales establecer los mecanismos específicos y adecuados conforme a las especificidades de cada corporación local y de cada proceso participativo. La autonomía local hace posible que cada localidad implemente el mecanismo más acorde al proceso de consulta y a la naturaleza de la decisión planteada, cuestión que permite dar respuesta a la diferente morfología de los consistorios españoles. Y es que aunque las consultas populares deben referirse a las competencias de las mismas, no podemos negar la existencia de un plus competencial adicional que está en función de los intereses propios a que se refiere la LRBRL, y cuyo significado hemos venido apuntando. Flexibilizar el concepto de “competencia municipal” parece un reto pendiente y un esfuerzo necesario. Por ello resulta imprescindible plantear la posibilidad de que los Ayuntamientos, en uso de su autonomía local, puedan instar procesos de consultas populares sobre cuestiones de interés o trascendencia municipal, pues aunque no posean esas competencias existe una afectación directa para la ciudadanía por estar la misma integrada en la vida municipal. Ejemplo de ello pueden ser las cuestiones medioambientales, donde los Ayuntamientos disponen de competencias a partir de 50.000 habitantes, aunque todos disponen de competencias sobre materias afines pero no del medio ambiente, como puede ser la recogida de residuos sólidos urbanos (RSU). Los ejemplos pueden ser muchos y muy variados, pero una de las preguntas clave, a modo de ejemplo, podría ser si un Ayuntamiento de 10.000 habitantes está habilitado para plantear una consulta popular sobre la instalación o no en su término municipal de una planta de tratamiento de RSU. Desde una perspectiva competencial la respuesta negativa es evidente. Sin embargo, sería difícil negar que ésta sea una cuestión de interés o evidente trascendencia para las vecinas y vecinos de dicha localidad. En definitiva, es relativamente fácil apreciar una disyuntiva entre los conceptos de competencia e interés local en los procesos de consultas populares, que merece ser analizada de forma pormenorizada en estudios posteriores.

Desde la propia configuración transversal de la democracia participativa, que parece haber llegado para instalarse en nuestros sistemas políticos, el concepto anfibiológico de Estado que se desprende de nuestra Constitución -un Estado complejo y compuesto, una gobernanza multinivel-, nos lleva a defender la idea de que forman también parte de dicho Estado las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales. Por ello se justifica la autonomía local de los entes locales como uno más de los elementos nucleares de nuestro sistema político.

[PORTADA](#)[SUMARIO](#)[PRESENTACIÓN](#)[ÁREAS DE ESTUDIO](#)[NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO](#)[NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO](#)[NOVEDADES PARLAMENTARIAS](#)[ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA](#)[CRÓNICA INTERNACIONAL](#)[CALIDAD DEMOCRÁTICA](#)[AGENDA](#)[ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2018](#)[ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2018](#)[CRÉDITOS](#)[INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES](#)[LISTA DE EVALUADORES](#)**BIBLIOGRAFÍA**

- ÁLVAREZ CONDE, E. (2010): Consultas Populares, Deliberación, en: *Revista para la mejora de la calidad democrática*, número 1, año 2010, pp. 89-110.
- ARROYO GIL, A., (2016): Relaciones intergubernamentales. Comunidades Autonómicas y Gobierno Local, en Tudela Aranda y Garrido López, C. (Coord.s), *La organización territorial del Estado, hoy. Actas del XIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia: Tirant-lo Blanch, pp. 123-154.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (2016): Regeneración democrática y reforma constitucional, en Tur Ausina, R. (Dir.), *Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática*, Madrid: Dykinson, pp. 61-82.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (Dir.) (2007): *Reformas Estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla: Consejería de Justicia y Administración Pública.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1999): *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus.
- BUSTOS GISBERT, R., (2017): *Calidad Democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*, Madrid: Marcial Pons.
- CARRASCO DURÁN, M. (2013): Referéndum versus consulta, en *Revista De Estudios Políticos*, número 169, año 2013, pp. 13-41.
- CASTELLÀ ANDREU, J. Mª., (2013): Consultas populares no referendarias en Cataluña. ¿Es admisible constitucionalmente un *tertium genus* entre referéndum e instituciones de participación ciudadana?, en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, número XIV, año 2013, pp. 121-155.
- DÍAZ REVORIO, F. J.(2016): Regeneración Democrática: grandes retos e incidencia a la descentralización política. El caso Español, en Tur Ausina, R. (Dir.), *Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática*, Madrid: Dykinson S. L., pp. 119-148.
- GARCÍA ARANDA, S. (2016): La Autonomía Local en la Doctrina y en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en: *Revista de Derecho de la UNED*, número 18, pp. 225-252.
- GARCÍA ARANDA, S. (2013): *La Autonomía Local en España*, Madrid: Editorial Universitas S.A..
- GARCÍA RUBIO, F. (2005): La participación ciudadana en la Administración Local y las nuevas tecnologías. Un análisis de su régimen jurídico, Villoria, M. (Ed.), *Participación ciudadana en grandes ciudades*, Dykinson: Madrid, pp. 330-349.
- IBÁÑEZ MACÍAS, A., (2013): Los referendos regional y local en el Estado autonómico: Sus bases y límites constitucionales, en: *Revista Vasca de Administración Pública* (R.V.A.P.), número 97, año 2013, pp. 97-138.
- IBAÑEZ MACÍAS, A. (2005): *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Cádiz: Universidad de Cádiz, Servicio de Publicaciones.
- MERINO ESTRADA, V. (2005): Los Concejos sociales de Ciudad: Anotaciones sobre su configuración funcional en la Ley 57/2003, de Modernización del Gobierno Local, en: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número 296-297, año 2005, pp. 387-399.
- MUÑOZ MACHADO, S (2011): *Tratado de Derecho Municipal*, tercera edición, Madrid: Iustel.
- PASCUAL ESTEVE, J. Mª. (2011): *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. El fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores*, Valencia: Tirant lo Blanc.



[PORTADA](#)[SUMARIO](#)[PRESENTACIÓN](#)[ÁREAS DE ESTUDIO](#)[NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO](#)[NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO](#)[NOVEDADES PARLAMENTARIAS](#)[ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA](#)[CRÓNICA INTERNACIONAL](#)[CALIDAD DEMOCRÁTICA](#)[AGENDA](#)[ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2018](#)[ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2018](#)[CRÉDITOS](#)[INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES](#)[LISTA DE EVALUADORES](#)

- OSORIO DE REBELLÓN YOHN, A. (2003): Municipio y educación ciudadana. Tocqueville ante el papel educativo de la política local, en ESE: *Estudios sobre educación*, número 5, año 2003, pp. 1-11.
- PFLUEGER TEJERO, E. (2016): Las consultas populares municipales sobre festejos taurinos en la Comunidad de Madrid, en *Revista Jurídica de la comunidad de Madrid*, número 2016, año 2016, pp. 1-31.
- RIVERO ORTEGA, R. y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. (2011): Participación ciudadana en el ámbito local, en: Muñoz Machado, S. (ED.), *Tratado de Derecho Municipal*, tercera edición, Madrid: Iustel, pp. 1419-1466.
- RODRÍGUEZ VERGARA, A. (2007): Las consultas populares, en: Balaguer Callejón, F. (Dir.), *Reformas Estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla: Consejería de Justicia y Administración Pública, Sevilla, 2007, pp. 875-886.
- RUIZ-RICO RUIZ, C. (2016): Los Ayuntamientos ante la regeneración democrática tras la reforma de la Administración Local, en Tur Ausina, R. (Dir.), *Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática*, Madrid: Dykinson S. L., pp. 267-278.
- RUIZ-RICO RUIZ, C. y CASTEL GAYÁN, S. (2013): El Derecho Autonómico de Participación Ciudadana: Un enfoque Constitucional y su Desarrollo Legislativo, en: *Revista de Estudios Jurídicos*, número 13, año 2013, pp. 1-33.
- RUIZ-RICO, RUIZ, C. (2013), La transparencia en el derecho autonómico: un análisis constitucional, en: *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, número 6, año 2013, pp. 192-202.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. F. (2015): *La reconstrucción de la autonomía local*, Madrid: Reus.
- SEIJAS VILLADANGOS, M^a. E. (2013): Referéndum y consultas populares en los nuevos Estatutos de Autonomía, en: Sáenz Royo, E. y Contreras Casado, M., *La participación política directa. Referéndum y consultas populares*, Zaragoza: Editorial Comuniter S.L., pp. 131-172.
- SUELTO COCK, V. (2010): *Federalismo en teoría y práctica. El caso Español como Proceso Federal. Estudio de la Autonomía Regional y Local en los Sistemas Federales*, Lisboa: Editorial Juruá.
- TOCQUEVILLE, A. (1999): *La Democracia en América*, Madrid: Alianza.
- URIARTE TORREALDAI, R. (2008): Notas sobre la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico, en *Revista Vasca de Administración Pública*, número 82, año 2008, pp. 227-257. ■