

de *Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*. Nueva Época, núm. 13, págs. 47-74. Fecha de consulta: 3-10-2021.

URL: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10741>

DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.i13.10741>

LAS CONSULTAS POPULARES MEDIANTE VOTACIÓN EN ANDALUCÍA

Severiano Fernández Ramos¹

I. INTRODUCCIÓN

Andalucía es una de las cuatro Comunidades Autónomas (junto con Cataluña, Navarra e Islas Baleares) que ha regulado las consultas populares y, además, como estas Comunidades, ha ordenado tanto las consultas populares de carácter referendario, eso sí de ámbito local, como otras consultas populares mediante votación pero de naturaleza no referendaria, y de ámbito tanto local como autonómico, consultas éstas que reciben denominaciones diversas (llamadas consultas populares no referendarias sin más en Cataluña y consultas ciudadanas en Islas Baleares y Navarra), y que en Andalucía se denominan consultas participativas.

El fundamento directo de esta distinción entre consultas populares referendarias y no referendarias se encuentra en el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 –art. 78–, el cual declara 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

¹ Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Cádiz. Cuatro sexenios de investigación y uno de transferencia reconocidos por la CNEAI. Profesor Tutor de Derecho Administrativo en la UNED. Entre las líneas de investigación destacan las relacionadas con el estudio de la Transparencia Pública y el Buen Gobierno como antítesis a la corrupción.

ORCID 0000-0002-9784-4503
severiano.fernandez@uca.es

excepción del referéndum»². No obstante, el Estatuto andaluz siguió de cerca en este punto, como en tantos otros, al Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), el cual dispuso –art. 122–: «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 CE».

Dejando de lado el matiz final que diferencia ambos preceptos estatutarios³, esta distinción estatutaria tendría, a su vez, cierto fundamento en el tenor literal del art. 149.1.32 CE, el cual reserva al Estado la competencia exclusiva relativa a la «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum», de donde podría inferirse que la Constitución admite la existencia de consultas populares por vía de referéndum y de consultas populares que no se efectúan mediante referéndum.

Y, en todo caso, esta noción amplísima de consultas populares ha sido ratificada por el Tribunal Constitucional. Así, al enjuiciar el citado art. 122 del Estatuto de Cataluña, la STC 31/2010, de 28 de junio, señaló lo siguiente (FJ 69): «Los recurrentes parten de la idea de que no es posible distinguir, como hace el precepto impugnado, entre «consultas populares» y «referéndum», y sobre esa base defienden que la autorización estatal prevista en el art. 149.1.32 CE es necesaria en todo caso. Sin embargo, hemos dicho en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, (FJ 2) que «el referéndum es... una especie del género “consulta popular”, con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral». Por tanto, para el Tribunal Constitucional, las encuestas, audiencias públicas y foros de participación a los que se refiere el art. 122 Estatuto de Autonomía de Cataluña (como el art. 78 del Estatuto andaluz), tienen perfecto encaje en aquel género que, como especies distintas, comparten con el referéndum.

En este sentido, la STC 31/2015, de 25 de febrero (FJ 5) declaró: «Por tanto, bajo aquella denominación genérica (de consultas populares) debe comprenderse la existencia de dos instituciones de raíz diferente: el referéndum y las consultas no

² La redacción del artículo 78 del Estatuto andaluz de 2007 ya proviene de la Proposición de reforma registrada en el Parlamento andaluz el 3-2-2006.

³ Nótese que el precepto del Estatuto andaluz excepciona expresamente al “referéndum”, mientras que el precepto del Estatuto catalán se remite al precepto constitucional, por lo que podría entenderse que no descarta la competencia autonómica sobre el referéndum, hecha la salvedad de la autorización estatal. Con todo, como se verá, esta interpretación fue descartada por la STC 31/2010.

referendarias». La primera es manifestación del derecho de participación política directa en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), mientras que las segundas, en cambio, lo son del mandato dirigido a los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 CE y concordantes). De este modo, todo referéndum es una consulta popular, pero no toda consulta constituye técnicamente un referéndum, pues la noción de consulta popular es muy amplia.

No obstante, debe observarse que esta diferenciación, ahora clara, no estaba presente en la legislación de los años 80, 90 y primeros años de la década inicial del siglo XXI, la cual hablaba –como se verá en el apartado siguiente– de consultas populares locales sin más distinción.

II. LAS CONSULTAS POPULARES LOCALES REFERENDARIAS

II.1 Aproximación a la Ley de Consultas Populares Locales en Andalucía

La Ley 2/2001, de 3 de mayo, de Regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía, se aprobó en ejercicio de la competencia que el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981 (art. 15.2) atribuyó a la Comunidad Autónoma para el desarrollo legislativo del sistema regulador de las consultas populares locales en el ámbito de Andalucía, de conformidad con lo que dispongan las leyes a que se refiere el apartado 3 del artículo 92 y los números 1 y 32 del artículo 149.1 de la Constitución, correspondiendo al Estado la autorización de su convocatoria.

Debe recordarse que ya antes de la aprobación del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981, la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de referéndum, había declarado que sus disposiciones «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» (disposición adicional). Asimismo, en claro desarrollo de esta previsión de la Ley Orgánica 2/1980, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) contempló en su artículo 71 una regulación, ciertamente también escueta, que se inicia con la admisión expresa de la competencia de las Comunidades Autónomas: «De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello». Por tanto, la Ley 2/2001 se aprobó en ejercicio de un título competencial expreso y de conformidad con el ordenamiento estatal. De hecho, la aprobación

de esta Ley fue pacífica, sin que fuera objeto de impugnación alguna por parte del Gobierno de la Nación⁴.

En cuanto a su posición en el panorama autonómico, la Ley andaluza 2/2001 se inspiró claramente en el Decreto 294/1996, de 23 de julio, por el que se aprobó un completo Reglamento de consultas populares municipales, norma precursora en esta materia⁵, y, a su vez, la Ley 2/2001 inspiró en gran medida la inmediatamente posterior Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de Consultas Populares de ámbito local⁶.

Finalmente, la Ley de Andalucía 2/2001 (disposición adicional primera) creó un Registro de consultas populares por vía de referéndum, en el que se debían inscribir las solicitudes de consultas populares locales, las que hayan sido autorizadas, así como los resultados de aquellas que se hayan celebrado⁷.

II.2 La ordenación de las consultas populares en la Ley 2/2001

II.2.1. Aspectos sustantivos de la consulta

Omitiendo el tratamiento de las cuestiones ya predeterminadas por la LRBRL (art. 71), las principales reglas introducidas por la Ley 2/2001 son las siguientes:

Efectos de la consulta. La Ley configura la consulta popular local como «el instrumento de conocimiento de la opinión de los vecinos sobre asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia

⁴ Más aún, en el contemporáneo proyecto de Real Decreto regulador del procedimiento de autorización por el Gobierno de la Nación de las consultas populares municipales, finalmente no aprobado pero que fue sometido a dictamen del Consejo de Estado (dictamen 1070/2001, de 21 de junio), se decía en la exposición de motivos: «De hecho son, pues, las Comunidades Autónomas las que tienen atribuida la competencia para regular el régimen de las consultas populares, reservándose al Estado la autorización de las mismas y siendo la regulación del procedimiento para otorgarla el objeto del Real Decreto en proyecto». Y de aquí que se añadía que «El máximo respeto a la competencia atribuida a las Comunidades Autónomas -que han informado el texto- y a los principios que rigen las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas del Estado ha guiado la redacción de la norma reglamentaria».

⁵ La inspiración en el Decreto 294/1996 llegó al extremo de copiar en algún caso la expresión «Gobierno del Estado» en lugar de «Gobierno de la Nación», tal como destacó el Consejo Consultivo Andaluz (dictamen 56/1999).

⁶ En cambio, más alejada en sus planteamientos son la Ley 4/2010, del 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum de Catalunya (que deroga el Decreto 294/1996), y la Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos de Islas Baleares.

⁷ Por Decreto 298/2002, de 10 diciembre, se regula la organización y funcionamiento del Registro de Consultas Populares Locales de Andalucía. El Decreto (art. 5) declaró que el Registro tiene carácter público, «siendo los datos registrales de libre acceso para su consulta por terceros en los términos establecidos en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común». Sin embargo, no consta que tal registro sea realmente «público», más allá de la posibilidad (siempre existente para toda información pública) de solicitar sus datos.

para sus intereses, sin que su resultado vincule a la Entidad Local convocante» (art. 2.1), añadiéndose que la consulta popular local no podrá menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos del municipio», en un precepto claramente inspirado en la citada regla del art. 69.2 LRBRL (art. 2.2)⁸. Con todo, la ausencia de eficacia jurídica vinculante no significa, en modo alguno, ausencia de efectos. Sin embargo, se echa en falta un precepto en la línea de la Ley Foral 27/2002 –art. 26.4-, la cual establece que en el mes siguiente a la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma del resultado de la consulta popular el Pleno del Ayuntamiento debatirá sobre el mismo y adoptará los acuerdos que sean procedentes⁹.

Derecho de sufragio. La Ley 2/2001 establece que la consulta popular local se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, a ejercer por los electores que componen el cuerpo electoral, y reserva la participación en la consulta a los vecinos del municipio que, al tiempo de la convocatoria de la consulta, gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales (arts. 3 y 15)¹⁰.

Circunscripción de la consulta. La Ley Andalucía 2/2001 –art. 5- especifica que la circunscripción electoral, a los efectos de estas consultas, es el término municipal¹¹. Esta determinación legal parece excluir la posibilidad de consultas circunscritas a una parte concreta del municipio.

Periodos excluidos de la consulta. Siguiendo parcialmente el criterio de la Ley Orgánica 2/1980, de regulación de las distintas modalidades de referéndum –art. 4.2-¹², la Ley Andalucía 2/2001 –art. 4.1- dispone que la consulta no podrá ser convocada ni tener lugar en el periodo que media entre la convocatoria y la celebración de elecciones de Diputados y Senadores a Cortes Generales, al Parlamento autonómico, de los

⁸ Así, Ley Foral 27/2002 –art. 2.2-. Por su parte, la Ley 4/2010 Cataluña –art. 34.2-, de modo menos explícito, declara que las consultas populares por vía de referéndum de ámbito municipal son «consultivas». En cambio, la Ley 12/2019 Islas Baleares se separa de este criterio, al establecer de modo abierto que «El resultado de este tipo de consulta, siempre y en todo caso, será vinculante para la autoridad convocante» –art. 10.3-.

⁹ Además, se añade que el representante de los promotores de la consulta tendrá derecho a intervenir ante el Pleno, una vez suspendida la sesión, para valorar los resultados.

¹⁰ Así, Ley 4/2010 Cataluña –art. 4-; Ley 12/2019 Islas Baleares –art. 11.2-. Más confusa es la Ley Foral 27/2002, pues si de un lado, establece que son titulares del derecho a expresar su opinión en la consulta mediante su voto los vecinos y vecinas del municipio que, al tiempo de la convocatoria de la misma, sean mayores de edad y estén registrados en el Padrón municipal –art. 14.1-, de otro lado, añade que las listas electorales serán facilitadas por la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral –art. 14.2-

¹¹ Así, Ley Foral 27/2002 –art. 5-. En cambio, la Ley 12/2019 Islas Baleares –art. 12- dispone que el referéndum se puede circunscribir a todo (¿?) el término municipal o a una parte concreta del mismo, que deberá constar delimitada en el acuerdo de convocatoria.

¹² «Tampoco podrá celebrarse ninguna modalidad de referéndum, salvo los previstos en los artículos ciento sesenta y siete y ciento sesenta y ocho de la Constitución, en el periodo comprendido entre los noventa días anteriores y los noventa posteriores a la fecha de celebración en el territorio a que afecte, de elecciones parlamentarias o locales generales o de otro referéndum».

miembros de las Entidades Locales o de los Diputados del Parlamento Europeo o de un referéndum¹³. Y, en coherencia con la regla anterior, se añade que cuando las elecciones o referéndums antes mencionados se convocaren con posterioridad a la convocatoria de una consulta popular local, se establece que la convocatoria quedará automáticamente sin efecto, debiendo realizarse una nueva convocatoria tras la celebración de aquéllos –art. 4.2-¹⁴. Se suele entender que esta regla de los periodos de exclusión tiene por objeto evitar que la coincidencia en el tiempo y lugar con los procesos electorales atribuya a la consulta un significado político que le es extraño. No obstante, no puede dejar de observarse que un elemental criterio de economía de medios y de fomento de la participación bien podría postular un criterio opuesto de unificación de procesos electorales y, de hecho, en otros países los referenda se celebran al mismo tiempo que las convocatorias electorales (p. ej., en Alemania).

Límites a la repetición de consultas e iniciativas. La Ley Andalucía 2/2001 –art. 4.3- dispone que el asunto que da origen a la celebración de la consulta, independientemente del resultado de la misma, no puede ser sometido a una nueva consulta durante el periodo de tiempo que reste a la Corporación Municipal¹⁵. En nuestra opinión, se trata de un criterio razonable, tanto por respeto al cuerpo electoral que ya se ha pronunciado, como por una elemental racionalidad económica.

II.2.2. La iniciativa para impulsar la consulta

Iniciación de oficio. Anticipándose a la reforma de la LRBRL efectuada por la Ley 57/2003, la Ley 2/2001 dispone que la iniciación del procedimiento puede efectuarse por la propia Corporación municipal o mediante iniciativa popular. En el primer caso, la Ley Andalucía 2/2001 –art. 6.1- precisa que la iniciación requiere el acuerdo del Pleno adoptado por mayoría simple y a propuesta de un grupo municipal¹⁶.

¹³ Igual, la Ley Foral 27/2002 –art. 4.1-. Además, siguiendo el criterio de la Ley Orgánica 2/1980, de regulación de las distintas modalidades de referéndum –art. 4.1-, la Ley Foral 27/2002 –art. 4.1- añade que tampoco podrá ser convocada ni tener lugar la consulta durante la vigencia de los estados de excepción y sitio.

¹⁴ Este era también el criterio del derogado Decreto de la Generalitat de Cataluña 294/1996 –art. 8.2-. Se sigue de nuevo el criterio de la Ley Orgánica 2/1980, de regulación de las distintas modalidades de referéndum –art. 4.2-.

¹⁵ Así, la Ley Foral 27/2002 –art. 4.3-. Por su parte, la Ley 4/2010 Cataluña –art. 9- impone esta limitación exclusivamente a las consultas a iniciativa ciudadana, pero ampliando la limitación más allá de la repetición de consultas, también a la repetición de la iniciativa misma.

¹⁶ Precepto redactado conforme a la Enmienda núm. 20, Grupo Parlamentario Partido Popular, BOPA núm. 403, 14-1-2000. Ciertamente, puede convenirse que el Pleno es el órgano más idóneo para valorar la relevancia de un asunto para los intereses municipales, pero no se entiende bien por qué el Alcalde no puede formular la propuesta al Pleno. En mi opinión, el legislador autonómico incurre en un exceso de intervencionismo al regular los órganos internos del Ayuntamiento facultados para promover la iniciativa.

Iniciación a iniciativa popular. La Ley Andalucía 2/2001 –art. 6.3- dispone que sólo pueden suscribir la solicitud los vecinos del municipio que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales¹⁷. En mi opinión, el derecho a apoyar una petición de consulta y el derecho a votar en la consulta misma son perfectamente dissociables¹⁸. En cuanto al número de firmas que debe suscribir la iniciativa, como mínimo, la Ley –art. 6.1- establece una tabla en función del número de habitantes (lo cual es incongruente con limitar el derecho al sufragio al cuerpo electoral):

- En municipios de hasta 5.000 habitantes, el diez por ciento de los mismos.
- En los municipios de 5.001 a 50.000 habitantes, 500 más el siete por ciento de los habitantes que excedan de 5.000.
- En los municipios de 50.001 a 100.000 habitantes, 3.650 más el cinco por ciento de los habitantes que excedan de 50.000.
- En los municipios de más de 100.000 habitantes, 6.150 más el tres por ciento de los habitantes que excedan de 100.000.

En relación con el proceso de recogida de firmas, la solicitud de consulta se formula ya con las firmas suscritas, de modo que corresponde al Alcalde la adopción de las medidas procedentes en orden a la comprobación de los requisitos de la iniciativa, cuya certificación corresponderá al Secretario de la Corporación. Asimismo, corresponde al Alcalde el «sometimiento al Pleno» de la iniciativa en el plazo de treinta días hábiles, a partir de la recepción en el registro del Ayuntamiento de la solicitud –art. 7.1-¹⁹. Si bien debe observarse que se trata de una «aceptación previa», que aún no supone la aprobación de la consulta, pues la iniciativa se debe someter a un trámite ulterior –arts. 8 y 9 ley-, por lo cual debe entenderse que esta aprobación previa se efectúa mediante mayoría simple²⁰. Más garantista parece, en cambio, el procedimiento ordenado en el resto de las leyes (Navarra, Cataluña e Islas Baleares), en el sentido de que el proceso de recogida de las firmas se efectúa una vez admitida a trámite la solicitud de iniciativa, y es supervisado por la autoridad municipal.

¹⁷ Así, Ley 12/2019 Islas Baleares –art. 13.3-.

¹⁸ Así, la Ley Foral 27/2002 –art. 6.2- declara que pueden suscribir la solicitud los vecinos y vecinas del municipio que siendo mayores de edad estén registrados en el Padrón municipal. Y, de modo similar, aunque no exacto, la Ley 4/2010 Cataluña –art. 5.1- admite que están legitimadas para firmar una consulta popular por vía de referéndum las personas mayores de dieciocho años que residiesen legalmente en España, y que estén empadronadas en el municipio donde se propone la consulta.

¹⁹ No está muy claro qué quiere decir la Ley con «sometimiento al Pleno», ro parece que debe entenderse que en ese plazo el Pleno debe pronunciarse, de modo que no basta que esté convocado. Lo que parece también evidente que la Ley no impone la notificación de la resolución del pleno en dicho plazo.

²⁰ Tampoco está claro el objeto de valoración de esta «aceptación previa», esto es, si se limita a comprobar los requisitos formales de las firmas o si puede valorar los aspectos de fondo (como legalidad de la propuesta, competencia de la corporación o periodos excluidos).

II.2.3. Aprobación, autorización y organización de la consulta

La Ley de Andalucía 2/2001 presenta la particularidad de someter la iniciativa de consulta, tanto institucional como ciudadana, a un período de información pública²¹. En cambio, el resto de las leyes obvian un tal trámite de información pública. En mi opinión, no se comprende la necesidad de introducir un trámite de información pública en el caso de que la iniciativa proceda de los propios vecinos, pues en tal caso ya la propia iniciativa se ha formulado mediante un cauce de participación ciudadana muy superior a una simple información pública, como es la iniciativa popular. Distinta podría ser la valoración del trámite en el caso de que la iniciativa proceda de la propia Corporación, pues ello permitiría conocer el grado de interés de la ciudadanía²².

Respecto al acto de aprobación de la consulta, la Ley 2/2001 Andalucía –art. 9.1– se limita a declarar que corresponde al Pleno del Ayuntamiento ponderar las alegaciones presentadas tanto en el trámite de información como por la Administración autonómica y, si procede, acordar por mayoría absoluta (tal como exige el art. 71 LRBRL). En cambio, y a diferencia de la Ley Foral 27/2002 –art. 7.6–, la Ley andaluza no define cuál es el margen del Ayuntamiento para aprobar o denegar la consulta en caso de iniciativa ciudadana, ni fija plazo alguno para adoptar el acuerdo²³. Lo que sí establece la Ley 2/2001 –art. 9.2–, inspirada en la Ley Orgánica 2/1980 –art. 3–, es que el acuerdo ha de contener los términos exactos de la consulta, que ha de consistir en una o varias preguntas, redactadas de forma inequívoca, a fin de que el cuerpo electoral se pueda pronunciar en sentido afirmativo o negativo²⁴.

²¹ Así, la Ley –art. 8– establece que en los cinco días siguientes a la aceptación, en su caso, por el Pleno de la de la solicitud de consulta popular, o adoptado el acuerdo de iniciación por la propia Corporación, la iniciativa se ha de someter a un trámite de a información pública, por un período no inferior a veinte días hábiles, para que cualquier persona física o jurídica pueda efectuar las alegaciones que considere procedentes, y simultáneamente se ha de comunicar a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en la provincia que corresponda, para que, en el plazo de quince días hábiles, también pueda formular alegaciones. Este era también el criterio del derogado Decreto de la Generalitat de Cataluña 294/1996 –arts. 4 y 5–, abandonado por la Ley 4/2010 Cataluña.

²² No obstante, lo cierto es que, debido al escaso uso por los ciudadanos de los trámites de información pública, no son los instrumentos más indicados para sondear la opinión pública local. También crítico con este trámite, Salazar Benítez (2007: 434).

²³ Con buen criterio, la Ley Foral 27/2002 –art. 7.6– precisa que el Pleno del Ayuntamiento podrá denegar la convocatoria de la consulta popular «únicamente» en los siguientes casos: a) Cuando el asunto objeto de la iniciativa esté excluido de la consulta popular o no corresponda a la competencia municipal. b) Cuando no se acompañe el número de firmas exigido. c) Cuando se haya solicitado en un período excluido de consulta. d) Cuando la propuesta incurra en infracción del ordenamiento jurídico. Además, la Ley Foral 27/2002 –art. 7.4– precisa que, una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos legales, el Alcalde someterá al Pleno la iniciativa en el plazo de treinta días a partir de la recepción en el registro del Ayuntamiento de la solicitud.

²⁴ Así, Ley Foral 27/2002 –art. 8–; Ley 12/2019 Islas Baleares –arts. 15.2 y 19.1–, la cual añade «y que no predetermine el sentido de la respuesta».

En cuanto a la preceptiva autorización por parte del Gobierno de la Nación, la Ley 2/2001 –art. 10.2– ordena un trámite de intermediación entre el Ayuntamiento y el Gobierno central²⁵. Y esta intermediación de la Administración autonómica obliga a prever que, una vez adoptado por el Gobierno de la Nación el acuerdo de autorización para la celebración de la consulta popular local, la Administración autonómica dé traslado del mismo al municipio²⁶. Lo cierto es que no se alcanza a ver la utilidad del trámite, menos aún ahora que las Administraciones públicas están obligadas a relacionarse por medios electrónicos. Tal vez por ello, en algunas Comunidades Autónomas (Andalucía y Cataluña) se aprovecha esta intermediación a cargo de la Administración autonómica para adjuntar un informe sobre la «conveniencia» de celebrar la consulta, de acuerdo con el interés de la Comunidad Autónoma.

Por lo demás, dado que la competencia para convocar la consulta es atribuida directamente por la LRBRL al Alcalde, la Ley 2/2001 –art. 11.2– ordena una doble publicación: en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» entre los treinta y cuarenta días anteriores a la fecha indicada para la votación; y en los cinco días naturales siguientes a dicha publicación se insertará íntegramente en el «Boletín Oficial de la Provincia» a que el municipio pertenezca. A nuestro modo de ver, dado el carácter electrónico de los diarios oficiales bastaría la publicación en el primero.

Finalmente, en cuanto a la organización de la consulta, baste señalar que la Ley 2/2001 atribuye la competencia de la gestión de la consulta a la Administración Electoral (arts. 12 y ss.)²⁷. Asimismo, no se prevé un sistema de votación electrónica²⁸.

II.3 La naturaleza de las consultas populares de la Ley 2/2001 de Andalucía

Al igual que el artículo 71 de la LRBRL que desarrolla, la Ley 2/2001 de Andalucía (como también las demás normas autonómicas de su época) hablan de consultas populares locales sin más especificación. Ello es así, pues la distinción entre

²⁵ La solicitud será tramitada a través de la Presidencia de la Junta de Andalucía que la remitirá junto con el informe correspondiente, en un plazo no superior a veinte días hábiles desde la recepción del acuerdo a que se refiere el apartado anterior, al Gobierno de la Nación para su autorización. De modo similar, Ley Foral 27/2002 –art. 9.2–; Ley 4/2010 Cataluña –art. 35–.

²⁶ Ley 2/2001 Andalucía –art. 10.4–, que prevé su remisión al ayuntamiento en los dos días hábiles siguientes a la recepción del acuerdo; Ley Foral 27/2002 –art. 9.3–, que fija un plazo de reenvío de cinco días. En cambio, la Ley 4/2010 Cataluña no prevé este trámite.

²⁷ Así, Ley Foral 27/2002 –art. 11–; Ley 12/2019 Islas Baleares –art. 23–.

²⁸ Sí lo prevé la Ley 4/2010 Cataluña –art. 56.1–, en cuyo caso se precisa que el canal electrónico de votación debe tener siempre un carácter facultativo (por lo que no se impone a los electores) y excluyente, de modo que cualquier ciudadano o ciudadana pueda escoger entre votar con una papeleta o hacerlo electrónicamente.

consultas populares referendarias y no referendarias surge a partir del Estatuto catalán de 2006 y es ratificada por la doctrina del Tribunal Constitucional iniciada por la STC 103/2008. No obstante, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional no cabe duda alguna, a pesar de algunas sentencias de ciertos Tribunales Superiores de Justicia²⁹, que las consultas populares reguladas en la Ley 2/2001 de Andalucía son consultas referendarias:

Primero, porque de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, una consulta adquiere la naturaleza de referéndum cuando el poder público convoca al conjunto de los ciudadanos (al cuerpo electoral) para que ejerzan el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos emitiendo su opinión expresada mediante votación³⁰. Y la Ley 2/2001 (art. 3) establece –como se ha señalado antes– que la consulta popular local se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, a ejercer por los electores que componen el cuerpo electoral³¹.

Segundo, la exigencia de autorización del Gobierno para consultas populares a la que –como se ha indicado– se someten expresamente estas consultas de la Ley 2/2001 (art. 10), sólo tiene fundamento constitucional cuando se trata de una consulta popular «por vía de referéndum», por lo que extender esta autorización a consultas no referendarias constituiría una clara extralimitación de la competencia estatal, invadiendo tanto la competencia autonómica en materia de ordenación de consultas no referendarias en su territorio, como la propia autonomía local, a la cual es inherente la posibilidad de ordenar y ejecutar ese conjunto amplísimo y extraordinariamente diverso de consultas populares no referendarias.

Tercero, aun cuando no sea determinante, si es relevante el hecho de que la Ley 2/2001 atribuye la competencia de la gestión de la consulta a la Administración Electoral. Así, de acuerdo con el Tribunal Constitucional (STC 31/2015, FJ 5), un segundo elemento ínsito en el concepto de referéndum, estriba en que la opinión

²⁹ P. ej., cuando se afirma que «en el ámbito del régimen local no se da la figura del referéndum ni la consulta referendaria, sino esa modalidad de participación ciudadana (no política), en los asuntos de la vida local que regula la Ley de Bases de Régimen Local en el capítulo dedicado a la información y participación ciudadana modificado por la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, y en el que se integran armónicamente tanto los artículos 69 y 70 Bis que esgrime la Administración demandada en estos autos, como el artículo 71». STSJ País Vasco de 25-4-2016, Recurso contencioso-administrativo 330/2015. Afirmación reiterada en la STSJ País Vasco de 24-1-2017, Recurso contencioso-administrativo 273/2016.

³⁰ Para la STC 31/2015, FJ 5) el primer y más relevante rasgo definidor del referéndum está referido a la identidad del sujeto consultado, en el sentido de que a través del referéndum se produce un llamamiento del poder público a la ciudadanía para ejercer el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE. El destinatario de la consulta es el conjunto de ciudadanos que tienen reconocido el derecho de sufragio activo en un determinado ámbito territorial o, lo que es lo mismo, el cuerpo electoral. Ha quedado identificado de esta suerte el cuerpo electoral con el sujeto que expresa la voluntad del pueblo (SSTC 12/2008, FJ 10; y 31/2010, FJ 69).

³¹ De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, la Ley 12/2019 Islas Baleares –art. 10.1– lleva esta exigencia a la misma definición de referéndum municipal como consulta «a través de un proceso que goce de las garantías del proceso electoral».

del cuerpo electoral se expresa por medio del sufragio emitido en el curso de un *proceso electoral*, a fin de que el resultado de la consulta pueda jurídicamente imputarse a la voluntad general de la correspondiente comunidad política y, de este modo, considerarse una genuina manifestación del derecho fundamental de participación política reconocido en el art. 23.1 CE³².

Cuarto, la regla contenida en la Ley 2/2001 según la cual el resultado no vincula jurídicamente a la Entidad Local convocante, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, es irrelevante para su calificación como referendaria³³.

Quinto, estas consultas municipales se califican abiertamente de referendarias tanto por la Ley 4/2010 Cataluña como la Ley 12/2019 Islas Baleares³⁴.

Y, en todo caso, ha sido admitido expresamente por el Tribunal Constitucional³⁵.

³² Ahora bien, el Tribunal Constitucional no considera determinante para la calificación de una consulta o procedimiento participativo como referéndum el que dicho procedimiento y garantías coincidan o no con las establecidas por la legislación electoral general (Administración Electoral) o la reguladora de esta última institución, siendo lo relevante que tales trámites, procedimientos, organización etc. «comporten un grado de formalización de la opinión de la ciudadanía materialmente electoral», esto es, basado en el censo y asegurado con «garantías jurisdiccionales específicas». Así, en el asunto relativo a la citada Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, el Tribunal Constitucional (STC 31/2015, FJ 8), declaró: «Toda esta regulación pormenorizada (convocatoria, sistema de garantías, mesas de consultas, campaña, normas de voto...) viene a configurar así un *procedimiento que tiene la naturaleza de electoral* en la medida en que a través del mismo se canaliza el ejercicio del derecho al sufragio activo de las personas convocadas, mediante la emisión del voto. Lo relevante, pues, no es que el procedimiento y las garantías no sean idénticos a los previstos en la legislación electoral estatal, sino que comporten un *grado de formalización* de la opinión de la ciudadanía materialmente electoral. De lo contrario, sería posible eludir la competencia estatal en materia de referéndum con la sola introducción de variantes en alguno de los elementos del procedimiento electoral».

³³ Igualmente «[l]a circunstancia de que no sea jurídicamente vinculante resulta de todo punto irrelevante, pues es obvio que el referéndum no se define frente a otras consultas populares por el carácter vinculante de su resultado» (STC 103/2008, FJ 3).

³⁴ Así, en la exposición de motivos de la Ley 4/2010 Cataluña se dice: «En lo que concierne al ámbito municipal, las consultas populares *por vía de referéndum* ya estaban reguladas por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la ley municipal y de régimen local de Cataluña, y por el Decreto 294/1996, de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de consultas populares municipales». Y la exposición de motivos de la Ley 12/2019 Islas Baleares, que cita a la propia ley andaluza declara: «El título segundo lleva a cabo el detalle normativo de los referéndums municipales, *como también lo hacen la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía –que no fue impugnada ante el Tribunal Constitucional–*, y la Ley del Parlamento de Catalunya 4/2010, del 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, la cual, si bien fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, después de la Sentencia de 10 de mayo de 2017, los preceptos que regulan los referéndums municipales siguen en vigor y plena vigencia; comunidades autónomas que tenían un título competencial igual al que encontramos en el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears en el artículo 31 cuando determina que: «(...) corresponden a la comunidad autónoma de las Illes Balears el desarrollo legislativo y la ejecución de las materias siguientes: 10. Sistemas de consultas populares en el ámbito de las Illes Balears, (...)».

³⁵ Que el artículo 71 de la LRBRL alude a las consultas populares de carácter referendario y no a las que no revistan tal carácter, se deduce igualmente del siguiente razonamiento de la STC 137/2015, de 11 de junio, en relación con la disciplina de la institución del referéndum: «Pero la posibilidad de una expresa atribución estatutaria en este ámbito a las Comunidades Autónomas está latente, en cierto modo, como tal eventualidad, en el propio artículo 149.1.32 CE y *aparece ya prevista de modo expreso, para determinado ámbito territorial, sobre la base de lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980, en el art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local*». Es decir, el alto tribunal admite que el artículo 71 LRBRL regula la institución del referéndum.

Por tanto, es indudable que las consultas populares locales ajustadas al régimen de la Ley 2/2001 de Andalucía son de naturaleza inequívocamente referendaria. Y así lo viene a reconocer el propio legislador andaluz, de modo implícito, cuando la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, declara excluidas de la misma las consultas reguladas por la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía (art. 33)³⁶.

II.4 La aplicación efectiva de la Ley 2/2001

Entre 1985 y 2017 los municipios andaluces solicitaron al Gobierno central la autorización de 17 consultas: 10 entre 1986 y 2000, y 7 desde la aprobación de la Ley 2/2001 hasta 2017, por lo que es evidente que esta Ley no supuso un impulso de esta institución participativa. De hecho, la circunstancia de contar con una Ley específica sobre consultas populares locales no parece que haya supuesto un mayor uso de esta institución participativa respecto a las Comunidades carentes de una ley propia. A su vez, de las 17 solicitudes de consulta, el Gobierno únicamente autorizó 5, denegó 9, y las tres solicitudes restantes fueron archivadas. Un muy pobre resultado para una Ley³⁷.

Año	Municipio	Autorización Gobierno
1987	Marbella (Málaga)	No autorizada
1991	Marbella (Málaga)	No autorizada
1992	Ronda (Málaga)	No autorizada
1993	Maracena (Granada)	Autorizada
1995	Alcaracejos (Córdoba)	Archivada
1996	Tarifa (Cádiz)	No autorizada
1996	Torredonjimeno (Jaen)	Autorizada
1998	Algeciras (Cádiz)	No autorizada (resolución confirmada TS)
1998	El Cuervo (Sevilla)	Archivada

³⁶ Sin embargo, debe observarse que el Estatuto de Autonomía para Andalucía parece omitir la competencia de la Comunidad Autónoma sobre todo tipo de consultas referendarias, incluidas las locales, pues el artículo 78 se refiere a 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*. Como no parece lógico entender que se ha producido un retroceso en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, el cual afectaría a la vigencia de la Ley 2/2001, debe entenderse que la Ley está cubierta por el título competencial sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas de la Comunidad, eso sí, en desarrollo de las normas básicas estatales.

³⁷ Las cifras globales en todo el territorio de España son elocuentes: desde 1985 hasta mayo de 2017, los municipios españoles solicitaron 124 consultas, de las cuales se autorizaron 47 (es decir, un 38%), 75 solicitudes fueron denegadas, y otras 29 se quedaron atascadas en el camino burocrático de su tramitación. Pero, además, de las 47 consultas autorizadas no se celebraron todas, porque en 8 ocasiones el Ayuntamiento desistió pese a obtener la autorización.

Año	Municipio	Autorización Gobierno
2000	Oria (Almería)	No autorizada
2001	Montellano (Sevilla)	Autorizada
2001	Morón de la Frontera (Sevilla)	No autorizada
2006	Almuñécar (Granada)	No autorizada (resolución anulada TS)
2012	Cantoria (Almería)	Archivada
2013	Galaroza (Huelva)	Autorizada
2014	Los Barrios (Cádiz)	Autorizada
2014	Cogollos Vega (Granada)	No autorizada

Ahora bien, sería un error imputar el escaso uso de esta figura a la Ley 2/2001 de Andalucía, pues, en realidad, es achacable a la propia LRRL de la que trae causa: en concreto, a la doble exigencia de aprobación por mayoría absoluta en el Pleno y, sobre todo, a la exigencia de autorización de cada consulta por parte del Gobierno de la Nación. Y a ello hay que añadir la interpretación estricta que tanto el Gobierno como, en su caso, el Tribunal Supremo, han dado a la exigencia legal de que la consulta verse sobre materias de competencia propia municipal³⁸. Es cierto que no faltan los casos de peticiones de autorización de consultas que, a todas luces, exceden del ámbito competencial local: como sucedió en su día con la pretensión del Ayuntamiento de Algeciras de autorización de una consulta para convertir la comarca del campo de Gibraltar en la llamada novena provincia de Andalucía³⁹; o la más reciente pretensión del Ayuntamiento de La Línea (Cádiz) de autorización de consulta para transformar el municipio en ciudad autónoma.

No obstante, no puede dejar de señalarse el rigor con el cual el Gobierno, en ocasiones secundado por el Tribunal Supremo, interpreta la indicada exigencia legal. No se trata, vaya por delante, de defender la desvinculación de las consultas populares de la competencia de la entidad convocante, en el sentido defendido por algunos autores de admitir la consulta sobre cualquier asunto de interés de la

³⁸ P. ej., la STS 29-11-2016 (Recurso contencioso 603/2015), en la que se denegó una consulta popular que trataba sobre si se debía mantener la concesión otorgada a una entidad para la gestión de los servicios del ciclo integral del agua en el municipio. Para ilustrar esta tendencia son muy significativas dos sentencias dictadas en 2019 (STS 21 de febrero de 2019, recurso 390/2017; y STS 29/2019, de marzo, recurso 410/2017), por la que se ratifican sendos acuerdos del Gobierno denegación de las consultas relativas a la organización de festejos taurinos. En concreto, el Ayuntamiento de San Sebastián solicitó la autorización de una consulta popular en la que se planteaba la pregunta siguiente: “¿Quiere usted que el Ayuntamiento destine recursos municipales o instalaciones propias para la realización de corridas de toros?”. Por su parte, el Ayuntamiento de Ciempozuelos propuso la pregunta siguiente: «¿Está de acuerdo en que el Ayuntamiento organice los festejos taurinos?». En los dos casos la respuesta del Gobierno fue negativa, alegando que los asuntos sometidos a consulta no eran de competencia municipal. Por su parte, el Tribunal Supremo ratificó ambas resoluciones por considerar que la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural, no da libertad a las Administraciones Públicas para promover o no la conservación de la tauromaquia, sino que impone una obligación positiva en tal sentido.

³⁹ STS 17-02-2000 (RJ 2000, 77).

comunidad local, pues el Tribunal Constitucional (STC 1/2017, FJ 4) ha dejado claro que es nota común al régimen jurídico-constitucional de las modalidades de referéndum de ámbito infraestatal que se reconocen en los ordenamientos de nuestro entorno la de que deben tener siempre como objeto, incluso aunque revistan naturaleza consultiva, materias o asuntos de la competencia de la entidad infraestatal de que se trate.

Lo que sí se defiende es que la exigencia de que el asunto deba ser de competencia propia local no significa necesariamente que haya de tratarse de competencia “exclusiva” municipal, tal como resolvió magistralmente el propio Tribunal Supremo en una sentencia sobre el municipio granadino de Almuñécar, en la que admitió una consulta relativa a la aprobación del PGOU, aun cuando reconoció que es un asunto de competencia *concurrente* con las competencias de planificación atribuidas a autoridades autonómicas, y ello porque, de acuerdo con el Supremo, las competencias locales «no necesariamente deben ser plenas o completas»⁴⁰.

Además de estas restricciones legales, no debe perderse de vista que la organización de una consulta popular local conforme a la Ley 2/2001 supone tramitar un procedimiento largo y complejo, y la organización de la consulta comporta un coste no despreciable (sobre todo, al no preverse la votación electrónica).

Sin embargo, mientras tanto, los gobiernos locales no renuncian a consultar a sus vecinos los asuntos locales que estiman conveniente, mediante consultas inequívocamente referendarias efectuadas al margen de la Ley⁴¹.

III. LAS CONSULTAS POPULARES PARTICIPATIVAS

III.1 Régimen general de las consultas participativas autonómicas y locales

III.1.1 Las consultas participativas como modalidad de consulta popular

De acuerdo con la concepción amplia de la noción de consultas populares del artículo 78 del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 (tratada en más arriba) la Ley 7/2017, de 27 diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre 2008 (rec. número 2/474/2006). En la misma línea se sitúa la STS 15-11-2012, RJ2013\259, sobre la construcción del puerto deportivo promovido por la Comunidad Autónoma.

⁴¹ A título de ejemplo, y sin ir más lejos, el Ayuntamiento de Sevilla realizó en septiembre de 2016 una consulta popular sobre si se ampliaba un día la Feria de Abril, consulta que se efectuó durante cinco días por vía telemática (no parece necesario reseñar el resultado). *El País*, 24/9/2016. O el Ayuntamiento Rincón de la Victoria (Málaga) organizó en mayo de 2018 una consulta sobre el diseño de un Paseo Marítimo: sólo podían votar las personas empadronadas mayores de 18 años; la votación fue exclusivamente on-line, y el resultado se anunció como vinculante. *Diario Sur*, 8/5/2018.

(en adelante, LPCA) –art. 25- declara que las Administraciones públicas andaluzas podrán recabar la opinión de la ciudadanía sobre determinados asuntos o políticas públicas de su competencia mediante los *instrumentos de consultas populares* a los que se refiere el artículo 78 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, de conformidad con lo establecido en esta ley y en las disposiciones reglamentarias que la desarrollen, con la finalidad de valorar los efectos reales de sus actuaciones públicas u orientar decisiones sobre las mismas.

Y para ello la LPCA –art. 26– dispone que las consultas populares podrán adoptar las siguientes modalidades: encuestas, audiencias públicas, foros de participación, paneles ciudadanos, jurados ciudadanos y consultas participativas. De estas seis modalidades de consultas, las tres primeras se encuentran expresamente mencionadas el artículo 78 del Estatuto de Autonomía, mientras que las tres restantes modalidades (incluidas las consultas participativas) no se explicitan en el Estatuto. Sin embargo, esto no supone problema alguno, pues el Estatuto admite también «*cualquier otro instrumento de consulta popular* (con la excepción del referéndum).

Pero, asimismo, la LPCA –art. 33.2– declara excluidas de la misma las consultas reguladas por la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía, que -tal como se ha defendido- tienen naturaleza referendaria, por constituir desarrollo directo del art. 71 LRBRL, así como por su carácter general y empleo del sistema electoral. Ahora bien, si esto es así, no se entiende bien el precepto de la LPCA –art. 34.3–, según el cual «Cuando la consulta popular local *fuera de carácter general*, el municipio solicitará la preceptiva autorización al Gobierno de la nación, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa básica reguladora de las bases del régimen local». Lo cierto es que si la consulta popular local fuera de carácter general, primero, no se trataría ya de una consulta participativa, pues no respondería a la noción de consulta participativa que ofrece la propia LPCA –art. 34.1-; y, segundo, en tal caso sería de aplicación la Ley 2/2001, de 3 de mayo, tal como establece el mencionado artículo 33.2. En definitiva, se trata de un precepto superfluo.

Por lo demás, la LPCA –art. 42.1– establece que la Administración de la Junta de Andalucía establecerá un registro de consultas participativas, adscrito al centro directivo competente en materia de participación ciudadana, que tendrá por objeto la inscripción de las consultas realizadas o promovidas al amparo de esta ley. Reglamentariamente se establecerá el funcionamiento del Registro de consultas participativas de Andalucía (aún por desarrollar). Este registro será el paralelo al previsto en la Ley 2/2001, de 3 de mayo, para las consultas populares locales (disposición adicional 1ª).

III.1.2. Definición y naturaleza

En coherencia con la exclusión antes indicada de las consultas referendarias, la LPCA –art. 34.1-, entiende por consulta participativa, autonómica o local, el instrumento de participación ciudadana que tiene por objeto el conocimiento de la opinión *de un determinado sector o colectivo de la población*, mediante un *sistema de votación de contenido no referendario*, sobre asuntos de interés público que le afecten⁴². De este modo, el legislador andaluz ha seguido muy de cerca los criterios asentados por la doctrina del Tribunal Constitucional⁴³.

De otro lado, la LPCA –art. 39.1- explica que las consultas participativas reguladas en la misma «son de naturaleza consultiva y no vinculante». En relación con las consultas participativas locales, es claro que una norma que dispusiera lo contrario sería frontalmente opuesta a lo dispuesto en el artículo 69 LRBRL. Ahora bien, la ausencia de vinculación jurídica no significa que las consultas carezcan de efectos jurídicos. Así, la LPCA –art. 39.2- declara que, en todas las consultas participativas, cuando el órgano competente del gobierno autonómico o local se apartara o asumiera el resultado de un proceso de consulta, deberá motivar expresamente cuáles son las razones o intereses públicos que le conducen a seguir o no los resultados del citado proceso en el plazo máximo de 30 días, contados desde la finalización del proceso de consulta. La motivación deberá publicarse, al menos, en la sede electrónica, portal o página web del órgano que ostenta la iniciativa para la convocatoria de la consulta y en los boletines oficiales si se considera oportuno. La exigencia de motivación tiene su fundamento último en la conocida regla procedimental según la cual debe ser objeto de motivación los actos que se separen del criterio de órganos consultivos –en la actualidad, art. 35.1.c) LPAC-.

⁴² El Anteproyecto decía «para la vida ordinaria *del conjunto de la población* o de un determinado sector o colectivo de la población», pero ya el Proyecto de Ley que se presentó al Parlamento suprimió la referencia «del conjunto de la población», lo que habría supuesto convertir la consulta en referendaria.

⁴³ Para el Tribunal Constitucional no merecen la calificación de referéndum aquellas consultas que suponen la llamada a un *determinado sector o colectivo de la población* de un determinado territorio (STC 31/2015, FJ 3). En contraposición al referéndum, las consultas no referendarias recaban la opinión de *cualquier colectivo* (STC 31/2010, FJ. 69), por lo que articulan “voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es no imputables al cuerpo electoral” (STC 103/2008, FJ 2). De este modo, frente a las formas de participación políticas, en las que se interviene en cuanto ciudadano (*uti cives*), «en las consultas populares no referendarias se participa a título individual (*uti singuli*) o como miembro de un colectivo, sea social, económico, cultural o de otra índole (*uti socius*)» (STC 31/2015, FJ 5). En tal sentido, el Tribunal Constitucional (STC 31/2015, FJ 9) admitió la constitucionalidad de las consultas *sectoriales* reguladas en el Título II de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014. «Bien entendido, pues, que el colectivo destinatario de la consulta sectorial en ningún caso puede coincidir con el conjunto de personas a quienes se refiere el art. 5.1 de la Ley impugnada (sino a sectores de ese conjunto conformados en torno a intereses afectados directamente por el objeto de la pregunta) ni, en definitiva, configurarse de un modo tal que el resultado de la consulta pueda imputarse al conjunto de la ciudadanía o cuerpo electoral».

III.1.3. Asuntos susceptibles de la consulta participativa y asuntos excluidos

Según la LPCA –art. 37-, las consultas participativas podrán plantearse exclusivamente sobre aquellos asuntos de interés público de la respectiva competencia de la Administración pública convocante, sobre cuestiones que estén motivadas por el ejercicio de dicha competencia y que tengan relevancia para la vida ordinaria de un determinado sector o colectivo de la población. Pues bien, que haya de tratarse de *asuntos de interés público* en el ámbito de las competencias de cada Administración, es una característica general de todos los procesos de participación ciudadana –art. 10-. La nota distintiva se encuentra en la referencia a que se trate de cuestiones «*que tengan relevancia para la vida ordinaria de un determinado sector o colectivo de la población*». Esta exigencia adicional tiene cierto sentido, pues las consultas participativas suponen la modalidad más intensa de proceso de participación ciudadana, la más próxima a una consulta referendaria, además de un coste económico no desdeñable. De aquí que sea coherente reservar esta modalidad para aquellos asuntos que tengan una cierta relevancia para los ciudadanos.

III.1.4. Derecho a participar en las consultas participativas

De acuerdo con la LPCA –art. 35-, con carácter general, tendrán derecho a participar en las consultas participativas autonómicas o locales todas las personas mayores de 16 años «pertenecientes al sector o colectivo de la población que tenga interés directo en el tema objeto de consulta», «y que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 6.1». A este respecto, el art. 6.1 de la Ley dispone lo siguiente: «Todos los ciudadanos y ciudadanas, con capacidad de obrar de acuerdo con la normativa básica de procedimiento administrativo común, que tengan la condición política de andaluces o andaluzas y las personas extranjeras residentes en Andalucía tienen derecho a participar en el proceso de dirección de los asuntos públicos que sean competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de las entidades locales andaluzas, en los términos recogidos en esta ley». De este modo, el derecho a la participación en las consultas participativas se extiende a las personas extranjeras residentes en Andalucía. Ciertamente, el Estatuto de Autonomía, cuando reconoce en su artículo 30.1.c) el derecho a promover la convocatoria de consultas populares, refiere el derecho a los andaluces y andaluzas, pues este derecho, es considerado como «Participación política». Sin embargo, como nos consta, las consultas participativas de la LPCA no constituyen un supuesto de participación “política”, tutelado por el artículo 23.1 CE, sino de participación administrativa.

Ahora bien, la LPCA se refiere a los extranjeros «residentes» en la Comunidad, y aquí el término residente parece emplearse en el sentido propio de la legislación de extranjería, esto es, en el sentido de que son residentes los extranjeros que se

encuentren en España y sean titulares de una autorización para residir (art. 30 bis Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de Extranjería). Sin embargo, el artículo 12 del propio Estatuto de Autonomía extiende la titularidad de los derechos a todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía. De otro lado, la Ley –art. 35- añade que el límite de edad (personas mayores de 16 años) podrá ser obviado en asuntos que afecten directamente a la infancia y los derechos que ostentan.

Con todo, la principal cuestión que se plantea es la delimitación de sector o colectivo de la población que podrá participar en la consulta. Según la LPCA –art. 36-, en las consultas participativas la participación se articulará mediante un sistema de votación, que tendrá la condición de *universal para el sector o colectivo de la población que tenga interés directo en el tema objeto de consulta* y en el que el voto será igual, libre, directo y secreto, en la forma que se determine reglamentariamente. Como nos consta, el límite infranqueable es que el sistema de votación no puede ser de contenido no referendario –art. 34.1-.

Dejando de lado que no deja de constituir un oxímoron hablar de votación «universal para el sector o colectivo de la población que tenga interés directo en el tema objeto de consulta», el problema estriba en cómo delimitar un sector o colectivo de la población con interés «directo» en el asunto, sin incurrir en conculcación del principio de igualdad. Salvo supuestos referidos por franjas de edad (p. ej., los menores de 18 años, o los menores de 30 años, o los mayores de 60 años), es realmente difícil no incurrir en una flagrante discriminación, lo cual supone una gruesa dificultad para la operatividad de este instrumento participativo. Dicho de otro modo, es necesario delimitar el sector o colectivo mediante algún tipo de circunstancia «personal», y ello es difícil sin incurrir en una grosera discriminación. Y téngase en cuenta que no sería posible acudir a circunstancias laborales o profesionales (p. ej., a los comerciantes de la localidad), pues el asunto –como se ha señalado– ha de ser de interés público y de relevancia para la *vida ordinaria* –art. 37 Ley-, lo cual no parece compaginarse con cuestiones de carácter profesional.

III.1.5. Asuntos excluidos

La LPCA –art. 38- establece que las consultas participativas «no podrán plantear asuntos que sean contrarios al ordenamiento jurídico, que no sean competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía o de las entidades locales andaluzas, cuestionen la dignidad de la persona y los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos por el ordenamiento jurídico vigente, se refieran a la organización institucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía o de las entidades locales andaluzas, o a los recursos de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía o de las Haciendas locales, y en general a los

asuntos públicos, cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de la ciudadanía constituye el ejercicio del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el artículo 23».

La exclusión de asuntos que no sean de competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía o de las entidades locales andaluzas, es redundante con la exigencia antes indicada. Por su parte, la exclusión de asuntos contrarios al ordenamiento jurídico, ya pudimos ver que con ocasión de las consultas populares locales referendarias que se trata de una exigencia inherente al orden constitucional, como también lo es la relativa al cuestionamiento de la dignidad de la persona y los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos por el ordenamiento jurídico. De otro lado, la exclusión referida a los recursos de la Hacienda Pública, coincide con la exclusión en las consultas populares locales referendarias –art. 71 LRBRL-. Con todo, habrá que entender, para no vaciar de contenido este instrumento participativo, que la exclusión se limita exclusivamente a los ingresos de la Hacienda Pública, pero no alcanza a la disposición de tales recursos, es decir, a los gastos públicos. Por su parte, la exclusión de los asuntos relativos a la organización institucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía o de las entidades locales andaluzas, no presenta equivalente en el régimen de consultas populares locales, sino que parece proceder de la normativa de iniciativa legislativa popular⁴⁴.

Ahora bien, el inciso final del precepto relativo a la exclusión de los “asuntos públicos, cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de la ciudadanía constituye el ejercicio del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el artículo 23”, y es de muy dudosa interpretación. Dejando de lado el ejercicio del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el artículo 23 a través de los mecanismos de la democracia representativa, parecería que el precepto se refiere a los supuestos en los que procede la consulta referendaria. En el caso de las entidades locales, como nos consta, la única previsión es la del artículo 71 LRBRL. En este caso, la diferencia es más bien abstracta: si se trata de asuntos de especial relevancia para los intereses de los vecinos, en su conjunto, deberá acudir a la consulta popular referendaria, mientras que, si se trata de asuntos de interés público que tengan relevancia para la vida ordinaria de un determinado sector o colectivo de la población, podrá acudir a la consulta participativa local.

⁴⁴ Así, la Ley 5/1988, de 17 octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, excluye de la iniciativa legislativa a la materia relativa a la organización de las instituciones de autogobierno (art. 3).

III.1.6. Períodos inhábiles para la convocatoria y celebración de la consulta participativa

De acuerdo con la LPCA –art. 41–, las consultas participativas no podrán ser convocadas ni desarrollarse durante el período que media:

- a) Entre la convocatoria de elecciones a las Cortes Generales y la constitución de las nuevas Cámaras.
- b) Entre la convocatoria de elecciones al Parlamento de Andalucía y 90 días posteriores a la toma de posesión del nuevo presidente o presidenta de la Junta de Andalucía.
- c) Entre la convocatoria y la celebración de un referéndum de los previstos en la normativa vigente cuando este afecte al ámbito territorial de la consulta participativa.
- d) Además, las consultas participativas locales no podrán ser convocadas ni tener lugar durante el período que media entre la convocatoria de las elecciones municipales y 90 días posteriores a la toma de posesión del nuevo gobierno municipal.

De entrada, sorprende que este precepto no es más que una reiteración al pie de la letra del artículo 15 de la Ley, referido a todos los procesos de participación ciudadana. Pero, sobre todo, llama la atención que la LPCA amplía sustancialmente los períodos inhábiles en relación con la Ley 2/2001 para las consultas populares municipales referendarias (art. 4), añadiendo 90 días posteriores a la toma de posesión del nuevo gobierno, plazo que no se ordena a las elecciones a las Cortes Generales. Lo cierto es que este plazo adicional de 90 días parece únicamente tener razón de ser en el caso de que la consulta coincida con el nivel de gobierno, pues corresponderá al nuevo gobierno organizar la consulta, pero carece de sentido en el resto de los casos. Es decir, no se alcanza a comprender por qué para una consulta participativa municipal deba esperarse a 90 días después de la toma de posesión del nuevo presidente o presidenta de la Junta de Andalucía.

III.1.7. Límites a la repetición de consultas y número máximo de consultas

Atendiendo a la complejidad que conlleva la realización de consultas participativas, tanto autonómicas como locales, la LPCA –arts. 47.1 y 50.1– establece que reglamentariamente se determinará el número de las que puedan realizarse cada año en función del asunto y colectivo al que vaya dirigida la consulta. Y, específicamente, para las consultas autonómicas se fija un límite máximo de tres consultas anuales. En lo que se refiere a las consultas locales, no es claro si la remisión reglamentaria es al Gobierno autonómico o a los gobiernos locales, si bien parece desprenderse que es al primero. De otro lado, la Ley –arts. 47.2 y 50.2–

declara que una vez publicado el decreto de convocatoria, no se podrán promover otras consultas sobre el mismo objeto hasta transcurridos dos años a contar desde la celebración de la consulta o desde la inadmisión de la iniciativa.

III.1.8. Organización de la consulta

La Ley 7/2017 nada dispone sobre la organización de la consulta. En todo caso, parece lógico que la Administración Pública convocante será la responsable del desarrollo de la consulta, debiendo velar por la objetividad y transparencia de la misma, por el principio de igualdad, por el carácter secreto del voto y por la pureza e imparcialidad de los sistemas de votación adoptados. Presumiblemente se trata de un aspecto necesitado de desarrollo reglamentario⁴⁵. Así, cuando la Ley –art. 36– se refiere al sistema de votación, contiene una expresa remisión reglamentaria.

Entre otros aspectos, la norma deberá regular la campaña informativa⁴⁶. Asimismo, debe tenerse presente que, puesto que estas consultas no son universales, se hace obligado generar un listado *ad hoc* para cada consulta de personas que tengan el derecho a participar en la consulta participativa. En principio, debe entenderse que la lista de las personas con derecho a participar deberá ser elaborada por la Administración Pública convocante, a partir de los datos que obren en su poder, o que hayan sido solicitados a la Administración o entidad competente o, en su caso, que hayan sido acreditados por la persona que pretenda participar en la consulta⁴⁷. En cuanto a la votación en sí misma, cabe pensar que podrá ser presencial, por correo o mediante voto electrónico, y sin que tenga que limitarse a un único día.

⁴⁵ El Grupo parlamentario Izquierda Unida– Los Verdes–Convocatoria por Andalucía formuló una enmienda (nº 96), según la cual el «régimen de organización y funcionamiento de las consultas participativas será objeto de desarrollo reglamentario, que contemplará al menos: a) Los criterios para la formación de las mesas de votación y para la distribución entre ellas de las personas con derecho a participar en la consulta. b) El voto electrónico y por correo, su emisión y recuento. c) El desarrollo de la jornada o jornadas de la consulta: composición y constitución de las mesas de votación, custodia de los votos y desarrollo de las votaciones y recuento». BOPA núm. 476, de 2 de junio de 2017.

⁴⁶ El Grupo parlamentario Izquierda Unida– Los Verdes–Convocatoria por Andalucía formuló una enmienda (nº 99), según la cual la campaña informativa tiene por finalidad que las personas promotoras de la consulta, las entidades de participación ciudadana reconocidas en el artículo 5.2 de la presente ley, y los partidos políticos expliquen su posición con relación a la misma. La duración de la campaña de información será la que se determine en el decreto de la convocatoria, no pudiendo ser inferior a diez días. Todos los actos convocados durante la campaña tendrán puntual reflejo en la sede electrónica, portal o página web de la entidad.

⁴⁷ Asimismo, habrá que entender que tales listados serán públicos con cierta antelación a la celebración de la consulta, al objeto de que se puedan formular reclamaciones y ser resueltas con carácter previo a la votación. Así, la enmienda nº 99 Grupo parlamentario Izquierda Unida– Los Verdes–Convocatoria por Andalucía. BOPA núm. 476, de 2 de junio de 2017.

III.2 Especial referencia las consultas participativas locales

III.2.1. Régimen jurídico de las consultas participativas locales

La Ley 7/2017 –art. 34.2- declara, de un modo críptico, que en las consultas participativas locales «se atenderá a lo establecido en el capítulo IV, título V, relativo a «Información y participación ciudadanas», contenido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local»⁴⁸. Lo cierto que es una remisión de difícil comprensión, pues –como ya se ha señalado- la Ley 7/2017 –art. 33.2- excluye expresamente a las consultas reguladas por la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía, por lo que igualmente debe entenderse que no es aplicable el artículo 71 LRBRL⁴⁹. Ahora bien, una vez excluido el artículo 71, lo que queda de la LRBRL es poco más que una remisión a la potestad organizativa de las entidades locales, salvo la norma –art. 69.2 LRBRL- según la cual las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley, y que ya la Ley 7/2017 –art. 39.1- respeta de modo expresamente, al declarar que las consultas participativas reguladas en esta ley son de naturaleza consultiva y no vinculante.

Lo que sí es de interés destacar que, en la ordenación de las consultas participativas locales, el legislador autonómico debe actuar con una cierta contención, para no invadir los espacios propios de la autonomía local. Y esta idea presenta diversas manifestaciones en la Ley 7/2017, destacando el mandato según el cual cada entidad local determinará, por medio de reglamento u ordenanza, los requisitos y el procedimiento que regule los procesos de participación ciudadana en el ámbito local –art. 17-, norma local a la que –como se verá- la Ley 7/2017 se remite de forma reiterada para determinar aspectos relevantes del régimen de las consultas participativas (art. 48.5 y 6)⁵⁰.

III.2.2. Administraciones y ámbito territorial

La LPCA –art. 34.2- declara que la consulta participativa local tiene por objeto cuestiones relativas a materias de la competencia de las «entidades locales andaluzas».

⁴⁸ Este precepto no estaba en el Proyecto de Ley.

⁴⁹ Y de aquí lo absurdo del apartado 3 del artículo 34: «Cuando la consulta popular local fuera de carácter general, el municipio solicitará la preceptiva autorización al Gobierno de la nación, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa básica reguladora de las bases del régimen local».

⁵⁰ Lo cierto es que el Borrador de Decreto de 13 de junio de 2019 por el que se regulan los procesos de participación ciudadana, se limita a ordenar los procesos y consultas de la Administración de la Junta de Andalucía.

Asimismo, la LPCA –art. 40.2- dispone que en las consultas participativas locales convocadas por diputaciones provinciales, el ámbito territorial será la provincia o ámbito territorial superior al municipal e inferior al provincial al que se pueda referir, en su caso, la consulta. En las consultas participativas locales convocadas por los ayuntamientos, el ámbito territorial será el término municipal o ámbito territorial inferior. De este modo, aun cuando la Ley habla de modo genérico de consultas «locales» y refiere las mismas a materias de la competencia de las «entidades locales andaluzas», en realidad, únicamente las *diputaciones provinciales* y los *ayuntamientos* son competentes para convocar consultas participativas. En todo caso, se trata de una diferencia neta con las consultas populares locales del artículo 71 LRBRL, las cuales sólo pueden ser convocadas –como nos consta- por los municipios.

De otro lado, en el caso de las consultas ciudadanas convocadas por los ayuntamientos, la LPCA –art. 40.3- dispone, como se ha indicado, que el ámbito territorial «será el término municipal o *ámbito territorial inferior*». Se trata, pues, de otra diferencia con las consultas populares locales, respecto a las cuales la Ley 2001/2 –art. -5 ordena una circunscripción electoral única que comprende el término municipal. Asimismo, la LPCA –art. 40.3- precisa que podrán convocarse consultas *de ámbito inferior al municipio*, bien de distrito, cuando se trate de municipios de gran población, bien en el ámbito de una entidad de gestión descentralizada o de un ente desconcentrado, conforme a lo que se establece en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local⁵¹.

III.2.3. Objeto de las consultas participativas locales

La LPCA –art. 34.2- declara que la consulta participativa local tiene por objeto cuestiones relativas a materias de la «competencia de las entidades locales andaluzas». De entrada, y a diferencia de las consultas populares del artículo 71 LRBRL, las cuales únicamente pueden referirse a competencia municipales, en el caso de las consultas participativas la competencia habrá de referirse al tipo de entidad local convocante, puesto que puede tratarse –como nos consta-, tanto de un ayuntamiento como de una diputación provincial.

⁵¹ De esta remisión a la LRBRL se desprende que habrá que estar a la noción de municipios de gran población contenida en esta ley –art. 121-. Asimismo, mientras con la referencia a «entidad de gestión descentralizada» se utiliza la terminología de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local, en cambio, con la referencia a «ente desconcentrado» (expresión que en el fondo encierra un oxímoron) el legislador parece recoger la reforma de los entes locales menores, operada por la Ley 27/2013, según la cual las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán los «entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo» -art. 24 bis LRBRL-.

Pero, sobre todo, como es conocido, existen diversos tipos de competencia local, sin que la LPCA precise que hayan de tratarse de competencias locales «propias», tal como sí establece el artículo 71 LRBRL para las consultas populares referendarias. Por tanto, surge la cuestión de si pueden utilizarse las consultas participativas en el ejercicio de cualquier tipo de competencia local. Siendo evidente la idoneidad de las competencias propias por ley, la cuestión se centra en las competencias delegadas y en las llamadas «competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación» del artículo 7.4 LRBRL. Pues bien, en nuestra opinión, dado que las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación (el cual debe determinar el alcance, contenido, condiciones de ésta) y caben técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia (arts. 7.3 y 27.1 LRBRL), es difícil imaginar espacios de decisión lo suficientemente amplios para dar cabida a las consultas participativas.

En cambio, las llamadas «competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación» del artículo 7.4 LRBRL, son ejercidas por los Municipios «en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad –art. 7.2-, esto es como las competencias propias (de que aquí que la doctrina las haya denominado, en positivo, competencias «propias generales»). Es decir, estas competencias se distinguen de las competencias propias del art. 25 LRBRL, no por el nivel de autonomía de que dispone el municipio que las ejerce, sino por la forma en que están atribuidas (SSTC 41/2016 y 54/2017). Por tanto, en el ejercicio de esta autonomía de gobierno, los ayuntamientos y diputaciones deben poder utilizar en estas actividades, asumidas en virtud de estas competencias, el instrumento de la consulta participativa.

III.2.4. Iniciativa para las consultas participativas locales

De modo similar a las consultas de la Ley 2/2001, la LPCA –art. 43.1- prevé que las consultas participativas podrán ser de iniciativa institucional o de iniciativa ciudadana, del sector o colectivo de la población que tenga interés directo en el tema objeto de consulta. De acuerdo con la LPCA –art. 48.1-, la *iniciativa institucional* para las consultas participativas locales corresponde a la corporación local mediante acuerdo adoptado por mayoría simple, a propuesta del presidente o la presidenta de la entidad local, de al menos dos grupos políticos con representación en los plenos municipales o provinciales, según el caso, o de al menos un tercio de los miembros de la respectiva corporación. Debemos recordar que la Ley 2/2001 relativa a las consultas populares locales dispone que la iniciación del procedimiento puede efectuarse por la propia Corporación municipal, mediante acuerdo adoptado por mayoría simple a propuesta de un grupo municipal –art. 6.1-. Extraña, por ello, que la Ley imponga mayor exigencia para una consulta participativa (dos grupos políticos), que para una consulta referendaria (un grupo político).

En el caso de *iniciativa ciudadana*, la LPCA –art. 48.2- dispone que la convocatoria de una consulta participativa local deberá ser promovida por personas físicas o jurídicas con interés, individual o colectivo, en la materia que motive la consulta, que incida en la vida ordinaria del colectivo con derecho a participar, mediante el número mínimo de firmas a que se refiere el propio artículo. En concreto, la iniciativa ciudadana para solicitar la convocatoria de una consulta popular local requerirá de, al menos, el apoyo de un número de firmas válidas entre aquellos que tuvieran derecho a participar según el tipo de consulta conforme al artículo 35, de acuerdo con los siguientes tramos de población –art. 48.3-:

- a) En municipios de hasta 5.000 habitantes empadronados, el 10 por ciento de los mismos (máximo 500 firmas).
- b) En los municipios de 5.001 a 50.000 habitantes empadronados, 500 más el 7 por ciento de los habitantes que excedan de 5.000 (máximo 3650 firmas).
- c) En los municipios de 50.001 a 100.000 habitantes empadronados, 3.650 más el 5 por ciento de los que excedan de 50.000 (máximo 6150 firmas).
- d) En los municipios de más de 100.000 habitantes empadronados, 6.150 más el 3 por ciento de los que excedan de 100.000, con el límite máximo de 30.000 firmas.

De entrada, debe observarse que esta escala de firmas mínimas coincide con la establecida en la Ley 2/2001 relativa a las consultas populares locales –art. 6.1-, salvo el límite máximo de 30.000 firmas, el cual no está previsto en la Ley 2/2001, pero que en la LPCA tiene pleno sentido si se repara que el número de firmas exigido para las consultas participativas autonómicas es de 30.000 –art. 45-, puesto que carecería por completo de sentido exigir un número superior para las consultas participativas locales. Pues bien, es evidente que habría sido también un sinsentido exigir unos porcentajes superiores para las consultas participativas locales, a los ya fijados por la Ley 2/2001 para las consultas populares locales referendarias. Ahora bien, en realidad, la LPCA es mucho más rigurosa que la Ley 2/2001, pues no debe perderse de vista que la consulta participativa un determinado sector o colectivo de población que tenga interés directo en el tema objeto de consulta –arts. 34.1 y 35-, por lo que será mucho más difícil alcanzar los porcentajes globales que impone la Ley. Más aún, en algunos casos será sencillamente imposible.

De otro lado, cabe recordar que, en el caso de consultas ciudadanas convocadas por los ayuntamientos, el ámbito territorial puede ser inferior al municipio –art. 40.3-. En estos casos, que no tienen equivalente en la Ley 2/2001, la LPCA –art. 48.5- dispone que, si la consulta de la entidad local se realizara en un ámbito territorial acotado, el número de firmas se determinará por medio del Reglamento u Ordenanza de Participación Ciudadana que apruebe cada entidad local, no

pudiéndose establecer mínimos para el ejercicio de esta iniciativa que sean superiores al 10 por ciento de los vecinos a consultar⁵².

Finalmente, la LPCA –art. 48.6- dispone que cada entidad local determinará, por medio de Reglamento u Ordenanza de Participación Ciudadana o, en su defecto, por Acuerdo del órgano plenario correspondiente, el procedimiento para recogida de firmas, plazos, presentación, identificación, recuento, validación y demás aspectos relativos a esta materia, de acuerdo con la presente ley y sin perjuicio de lo previsto en normativa básica de régimen local. De este modo, la Ley renuncia a establecer unas garantías mínimas, lo cual estimo que arroja serias dudas sobre la homogeneidad de la institución.

III.2.5. Tramitación y convocatoria de la convocatoria de las consultas participativas locales

La LPCA –art. 43.1- dispone que la iniciativa «será objeto de informe por los órganos competentes por razón de la materia». Al referirse a la iniciativa sin más precisión, parece que debe entenderse que se trata de una exigencia común, con independencia de que se trate de una iniciativa institucional o de una iniciativa ciudadana. La cuestión es que ¿a qué órganos se refiere la Ley cuando habla de “los órganos competentes por razón de la materia”? Por nuestra parte, entendemos que se trata de los órganos competentes para aprobar, en su caso, el asunto.

Asimismo, la Ley –art. 43.1- añade que el Consejo Consultivo de Andalucía dictaminará, una vez promovida la iniciativa, la adecuación al ordenamiento jurídico de la propuesta que constituya el objeto de la iniciativa, así como sobre el cumplimiento de las exigencias contenidas en la ley. De nuevo, parece desprenderse que el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía es preceptivo tanto para las consultas participativas autonómicas como locales, y con independencia de que se trate de una iniciativa institucional o de una iniciativa ciudadana⁵³.

De acuerdo con la LPCA –art. 49.1-, la competencia para convocar consultas participativas locales es de la alcaldía del municipio o, en su caso, del presidente o presidenta de la diputación provincial correspondiente previo acuerdo motivado adoptado por mayoría absoluta del pleno de la entidad local. Como nos consta, la

⁵² En el caso de consultas ciudadanas convocadas por las diputaciones provinciales, la LPCA –art. 48.4- establece que las consultas participativas que se pretendan celebrar en el territorio provincial o en un ámbito acotado de su territorio, se deberá acreditar al menos un número de firmas que alcance los porcentajes y cifras anteriores, teniendo como base la población de las personas empadronadas en los municipios correspondientes.

⁵³ No precisa, sin embargo, la Ley el momento en qué deberá instarse el dictamen del órgano consultivo («una vez promovida la iniciativa»), si bien entendemos que deberá ser inmediatamente antes de la resolución del órgano competente por la que se aprueba o, en su caso, se deniega la convocatoria de la consulta participativa.

exigencia de mayoría absoluta del Pleno se impone las consultas populares locales del art. 71 –y, desde luego, por el art. 9.1 de la Ley 2/2001-, como es también exigida para la iniciativa legislativa de los ayuntamientos por la Ley 5/1988, de 17 octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos –art. 2.b)-. El problema es que el Tribunal Constitucional (STC 331/1993) ha anulado disposiciones autonómicas que exigían mayoría reforzada, por entender que tales supuestos constituyen en la LRBRL un listado cerrado y exhaustivo y que tienen carácter rigurosamente excepcional, al alterar el modelo de democracia local diseñado por el legislador básico basado en la mayoría simple –art. 47.1-.

En cuanto a la forma y plazo, la LPCA –art. 49.2- dispone que la convocatoria de la consulta participativa se efectuará por medio de decreto de la alcaldía del municipio o, en su caso, de la persona titular de la presidencia de la diputación provincial, y deberá realizarse en el plazo de 45 días desde que haya sido acordada por el pleno de la entidad local. En lo referente a la convocatoria de la consulta, coincide con la Ley 2/2001 en atribuir este acto al presidente de la entidad local. Asimismo, el plazo de 45 días desde la aprobación de la consulta por el pleno de la entidad local, coincide también con el fijado por la propia LPCA para las consultas participativas autonómicas –art. 46.2-.

Por lo demás, la LPCA –art. 49.3- dispone que el decreto de convocatoria se publicará en el boletín oficial de la provincia correspondiente, con al menos treinta días de antelación a la fecha prevista para el inicio de la votación, así como íntegramente en el tablón de anuncios de la corporación local convocante y, en su caso, en su sede electrónica, portal o página web, en el plazo de cinco días, contados a partir de la publicación en el boletín correspondiente. Simplemente observar que en este caso la Ley reduce el plazo mínimo de antelación de 45 previsto para las consultas participativas autonómicas –art. 46.3- a 30 días. Asimismo, respecto a la publicación complementaria de la consulta, no se entiende que no se imponga (“en su caso”) la publicación en la sede electrónica, portal o página web de la entidad local, cuando disponer de estos medios es hoy una obligación general.

III.3 Observaciones finales

Como se señaló antes, el régimen de consultas populares referendarias de la Ley 2/2001 ha tenido una efectividad casi nula, pudiéndose afirmar que no ha permitido a los Ayuntamientos y a sus vecinos vehicular las consultas de interés de las comunidades locales. A esta finalidad debía responder el régimen de consultas participativas de la Ley 7/2017. Sin embargo, el marco legal diseñado por esta ley suscita serias dudas de que sí permita la efectividad de las consultas participativas. Y ello por dos razones.

De un lado, la principal dificultad estriba en cómo delimitar de modo claro y objetivo el colectivo o sector de población legitimado a participar en cada caso, sin conculcar las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Es decir, ¿cómo cualificar un colectivo específico como especialmente afectado por un asunto de interés público sin preterir al resto de los ciudadanos, salvo en caso de admitir una delimitación exclusivamente por razón del territorio (tal como apunta el Reglamento tipo de la FEMP de 2018)?

De otro lado, la Ley 7/2017 impone un conjunto de límites (p. ej., no coincidencia con procesos electorales) y requisitos a la iniciativa ciudadana (p. ej., número de firmas de apoyo de la solicitud, que en la Ley 7/2017 hace prácticamente inviable la consulta a iniciativa ciudadana) o de aprobación (encomendada a los máximos órganos de Gobierno) más propios de las consultas referendarias que de esta otra modalidad participativa, y que a la postre conducen a un procedimiento tan largo y complejo como el de una consulta referendaria, lo cual imprime a las consultas populares participativas de un marcado carácter extraordinario, que si bien es propio de los mecanismos de democracia directa (como son los referenda), no hay razón, en cambio, para extender a los instrumentos de democracia participativa.

Cuadro resumen de diferencias entre consultas populares y participativas

	Ley 7/2017	Ley 2/2001
Entidades Locales	Ayuntamientos Diputaciones	Ayuntamientos
Ámbito territorial	Diputaciones: provincia o ámbito territorial superior al municipal e inferior al provincial Ayuntamientos: término municipal o ámbito territorial inferior	Término municipal: única circunscripción No supramunicipal
Limitaciones consultas	No se podrán promover otras consultas sobre el mismo objeto hasta transcurridos dos años desde la celebración de la consulta o su inadmisión	El asunto no puede ser sometido a una nueva consulta durante el periodo de tiempo que reste a la Corporación Municipal.
Objeto	Asuntos de competencia local, que tengan relevancia para la vida ordinaria de un determinado sector o colectivo de la población	Asuntos de competencia propia municipal, que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos
Asuntos excluidos	Asuntos que sean contrarios al ordenamiento jurídico Se refieran a la organización institucional de las EE LL Haciendas locales	Alguna de las opciones a escoger resulte contraria al ordenamiento jurídico Materias propias de la Hacienda Local

Períodos inhábiles	a) Entre la convocatoria de elecciones a las Cortes Generales y la constitución de las nuevas Cámaras. b) Entre la convocatoria de elecciones al Parlamento de Andalucía y 90 días posteriores a la toma de posesión del nuevo presidente JA. c) Entre la convocatoria y la celebración de un referéndum cuando este afecte al ámbito territorial de la consulta participativa. d) Durante el periodo que media entre la convocatoria de las elecciones municipales y 90 días posteriores a la toma de posesión del nuevo gobierno municipal.	Periodo que media entre la convocatoria y la celebración de elecciones de Diputados y Senadores a Cortes Generales, al Parlamento de Andalucía, de los miembros de las Entidades Locales o de los Diputados del Parlamento Europeo o de un referéndum, cuando éstos se efectúen en el ámbito territorial afectado por la consulta popular local.
iniciativa institucional	Pleno acuerdo adoptado por mayoría simple, a propuesta del presidente EL, de al menos dos grupos políticos con representación en pleno, o de al menos un tercio de los miembros de la respectiva corporación.	Pleno, acuerdo adoptado por mayoría simple a propuesta de un grupo municipal
iniciativa ciudadana	a) Municipios hasta 5.000 hab.: 10%. b) Municipios de 5.001 a 50.000 hab.: 500 más el 7 % que excedan de 5.000. c) Municipios de 50.001 a 100.000 hab. 3.650 más el 5 % de los que excedan de 50.000. d) En los municipios de más de 100.000 hab., 6.150 más el 3 % de los que excedan de 100.000, con el límite máximo de 30.000 firmas.	Igual, salvo el límite máximo del apartado c)
Procedimiento para recogida de firmas	Remisión al Reglamento Participación Ciudadana, en su defecto, por Acuerdo del Pleno	Supervisado por el Alcalde
Tramitación iniciativa	Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía	Trámite información pública 20 días Comunicar a la Delegación del Gobierno JA para alegaciones
Competencia para aprobar la consulta	Pleno Entidad Local mediante acuerdo motivado adoptado por mayoría absoluta	Pleno del Ayuntamiento (valora alegaciones) por mayoría absoluta

Exigencia ulterior	-	Solicitar la preceptiva autorización al Gobierno de la Nación
Competencia para convocar la consulta	Presidente EL, mediante Decreto, en el plazo de 45 días desde que haya sido acordada por el pleno	Alcalde, mediante Decreto, en el plazo de 3 días desde recepción de la autorización del Gobierno
Publicidad convocatoria	BOP, con al menos 30 días de antelación a la fecha prevista para el inicio de la votación y web Entidad Local	BOJA entre los 30 y 40 días anteriores a la fecha indicada para la votación, BOP y medios de comunicación de mayor difusión en el ámbito local
Derecho a participar	Todas las personas mayores de 16 años pertenecientes al sector o colectivo de la población que tenga interés directo en el tema objeto de consulta	Los vecinos del municipio que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales
Sistema de votación	Universal para el sector o colectivo de la población que tenga interés directo en el tema objeto de consulta y en el que el voto será igual, libre, directo y secreto	Sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, a ejercer por los electores que componen el cuerpo electoral
Gestión de la consulta	Entidad Local	Administración Electoral (Junta Electoral de Andalucía y la de Zona)
Vinculación del resultado	Naturaleza consultiva y no vinculante, pero la entidad local debe pronunciarse de forma motivada en plazo de 30 días y publicarse	No vinculantes
Registro de consultas	Registro de consultas participativas	Registro de consultas populares locales

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRUGUÉ, Q. - CASADEMONT, X. - GIFREU, J. - PRIETO-FLORES, O. (2018): «Democràcia directa local: consideracions sobre les consultes municipals», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 57, pp. 1-16.

BUENO ARMIJO, A. (2008): «Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial», *Revista de Administración Pública*, núm. 177.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. – PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2019): *Vox populi. Consultas populares y participativos*, Thomson Aranzadi.

GARCÍA GARCÍA, M. J. (2009): «La celebración de consultas populares locales a petición de los vecinos», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 83, pp. 45-90.

IBÁÑEZ MACÍAS, A. (2005): *El referéndum local*, Universidad de Cádiz.

MARTÍN NUÑEZ, E. (2012): «El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 94, pp. 95-131.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L. (2010): «Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, pp. 447-486.

MONTIEL MÁRQUEZ, A. (2006): «La participación ciudadana en la vida local. La consulta popular», en *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, núm. 28, pp. 115-150.

RUIZ MAGAÑA, I. (2020): «Consultas populares y entidades locales: a propósito de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía», *REALA*, número 13, pp. 47-74

SALAZAR BENÍTEZ, O. (2007): *El sistema de gobierno municipal*, CEC, Madrid.

TUR AUSINA, R. – SANJUÁN ADNRÉS, FJ. (2018): «Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 15, pp. 169-187.

**PARTE TERCERA:
ALTOS CARGOS E INTEGRIDAD**