

El referéndum local en España: régimen jurídico

Antonio Ibáñez Macías



UCA

Universidad
de Cádiz

Servicio de Publicaciones

El referéndum local en España: régimen jurídico

Antonio Ibáñez Macías

2005



UCA

Universidad
de Cádiz

Servicio de Publicaciones

© Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz
Antonio Ibáñez Macías

Edita: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz
Doctor Marañón,3. 1002 Cádiz
www.uca.es/publicaciones

I.S.B.N.-13: 978-84-9828-023-4
I.S.B.N.-10: 84-9828-023-0

Depósito legal: SE-6392-2005 European Union
Printed by Publidisa

A María José
A Blanca, nuestra hija

Indice

Prólogo.....	9
Agradecimientos.....	13
Abreviaturas.....	15
Capítulo 1. El referéndum local en el Derecho comparado.	
1. Institutos de democracia semidirecta a nivel local en Suiza.....	17
1.1. Introducción.....	17
1.2. Régimen jurídico vigente.....	22
1. 2. 1. La regulación del referéndum comunal.....	22
1. 2. 1. 1. En comunas con régimen de Asamblea.....	22
1. 2. 1. 2. En comunas con Parlamento representativo.....	23
1. 2. 2. Regulación de la iniciativa a nivel comunal.....	25
2. Institutos de democracia semidirecta a nivel local en Estados Unidos.....	28
2.1. Introducción.....	28
2. 2. Régimen jurídico vigente: el procedimiento tipo para la iniciativa y el referéndum	31
2. 2.1. La presentación preliminar de la solicitud: plazo y requisitos formales y materiales.....	32
2. 2. 2. El control administrativo de la iniciativa.....	35
2. 2. 3. Circulación de la solicitud para obtener el número requerido de firmas.....	35
2. 2. 4. Sumisión de las firmas de la solicitud a una verificación por un órgano público.....	37
2. 2. 5. Sumisión de la solicitud al órgano colegiado representativo del municipio o condado.....	37
2. 2. 6. El emplazamiento de la medida a votación: la campaña para el voto.....	38
2. 2. 7. La votación.....	39
2. 2. 8. Efectos de la votación.....	40
3. El referéndum local en Francia.....	40
3. 1. Introducción.....	40
3. 2. Régimen jurídico vigente.....	41
3. 2. 1. La consulta popular.....	44
3. 2. 1. 1. Objeto.....	44
3. 2. 1. 2. Límites temporales.....	45
3. 2. 1. 3. Procedimiento y efectos.....	46
3. 2. 1. 3. 1. Iniciativa.....	46
3. 2. 1. 3. 2. Deliberación inicial del consejo comunal, convocatoria de referéndum y campaña para el voto.....	48
3. 2. 1. 3. 3. La fase de votación y escrutinio.....	50
3. 2. 1. 3. 4. La deliberación final del consejo comunal.....	51
3. 2. 2. El referéndum local.....	52

4. El referéndum local en Italia.	56
4. 1. Introducción.	56
4. 2. Régimen jurídico vigente.	59
4. 2. 1. Introducción.	59
4. 2. 2. Características del referéndum comunal.	62
4. 2. 2. 1. La distinción entre referéndum consultivo y consulta popular.	62
4. 2. 2. 2. Objeto del referéndum.	63
4. 2. 2. 3. Iniciativa de la propuesta de referéndum.	64
4. 2. 2. 4. El juicio sobre la admisibilidad de la propuesta de referéndum.	65
4. 2. 2. 5. El desarrollo del referéndum.	66
4. 2. 2. 6. Efectos del referéndum comunal.	67
5. El referéndum local en Portugal.	69
5. 1. Introducción.	69
5. 1.1. Las previsiones constitucionales.	69
5. 1. 2. El referéndum local en la Ley 49/90.	71
5. 2. Régimen jurídico vigente: las novedades introducidas por la ley orgánica 4/2000.	75
5. 2. 1. Ámbito territorial del referéndum.	75
5. 2. 2. Objeto del referéndum.	75
5. 2. 3. Iniciativa de referéndum.	76
5. 2. 4. La deliberación.	77
5. 2. 5. El procedimiento referendario.	78
5. 2. 6. Campaña para el referéndum.	78
5. 2. 7. La votación y el escrutinio.	78
5. 2. 8. El contencioso sobre la votación y el escrutinio.	79
5. 2. 9. Efectos del referéndum.	79
 Capítulo 2. . El referéndum local en España: antecedentes legislativos.	
1. Los proyectos de régimen local de Maura (1907) y de Canalejas (1912).	81
2. El referéndum en el Estatuto municipal de 1924.	85
2. 1. Introducción.	85
2. 2. Supuestos de referéndum obligatorio.	86
2. 3. Supuestos de referéndum facultativo.	87
2. 4. Procedimiento y efectos del referéndum.	88
2. 5. Sobre la vigencia y aplicación de los preceptos relativos al referéndum.	89
3. La Ley municipal de Cataluña de 1933.	91
3. 1. Introducción.	91
3. 2. La iniciativa popular.	92
3. 3. La consulta popular.	92
3. 4. El referéndum popular facultativo.	93
3. 5. El referéndum obligatorio.	94
3. 6. El recall.	94
3. 7. Procedimiento y efectos del referéndum.	95
4. La Ley de Bases y la Ley municipal de 1935.	95
4. 1. Introducción.	95
4. 2. El referéndum obligatorio.	96
4. 3. El referéndum «voluntario».	97
4. 4. Supuestos de recall y de iniciativa popular.	98
4. 5. Procedimiento y efectos del referéndum.	99
4. 6. Sobre la vigencia y aplicación de los preceptos relativos al referéndum.	100

Capítulo 3. Cuestiones constitucionales, ámbito, objeto del referéndum.	
1. La ausencia de referencia expresa al referéndum municipal en la Constitución española de 1978.	103
2. La reserva de ley en la regulación del referéndum municipal: su extensión y alcance.	107
2. 1. Extensión de la reserva de ley: ley orgánica u ordinaria.	107
2. 2. Ley estatal o autonómica.	110
2. 2. 1. La competencia estatal sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a participar (art. 149.1.1 CE).	110
2. 2. 2. El sistema de distribución de competencias sobre «régimen local».	112
2. 3. La aplicación supletoria de las leyes estatales sobre referéndum y sobre régimen electoral.	119
2. 4. Alcance de la reserva de ley en materia de referéndum municipal.	123
2. 5. Imposibilidad de introducción de nuevas modalidades de referéndum municipal por ley autonómica o reglamento municipal.	129
3. Ambito territorial de la consulta.	131
3. 1. Sobre la posibilidad de referéndum local de ámbito territorial superior al municipio.	131
3. 2. Sobre la misma posibilidad en el ámbito inframunicipal.	135
3. 3. El referéndum en municipios con régimen de Concejo Abierto.	137
4. Objeto del referéndum.	137
Capítulo 4. . Iniciativa referendaria y otros trámites	
1. Iniciativa referendaria.	149
1. 1. La exclusión del referéndum obligatorio.	149
1. 2. Naturaleza jurídica del derecho contemplado en el art. 18.1, letra f), de la LBRL: delimitación respecto de figuras afines de figuras afines.	151
1. 2. 1. Los dos supuestos de propuesta de referéndum contemplados en la LBRL: la «simple» y la «compleja».	151
1. 2. 2. Delimitación respecto del derecho de petición.	152
1. 2. 3. Delimitación respecto de la «iniciativa popular».	155
1. 3. Titularidad y condiciones de ejercicio del derecho.	157
1.3.1 El ejercicio de la iniciativa por los órganos municipales de gobierno.	159
1. 3. 2. La iniciativa popular de referéndum.	161
1. 3. 2. 1. Porcentaje de firmas requerido para la validez de la solicitud.	161
1.3. 2. 2. Requisitos materiales y formales de la solicitud.	163
1. 4. La verificación de los requisitos de la solicitud de referéndum, y su control jurisdiccional.	165
1. 5. Efectos de la iniciativa popular o vecinal de referéndum.	168
1. 5. 1. En la Ley de bases del régimen local.	168
1.5. 2. En la legislación de desarrollo.	172
1. 6. Sobre la posibilidad de intervención de los promotores de la iniciativa popular en el Pleno del Ayuntamiento.	176
2. El acuerdo plenario de celebración del referéndum.	178
3. La tramitación de la solicitud de autorización de convocatoria del referéndum.	181
4. La autorización del Gobierno de la Nación.	182
Capítulo 5. Convocatoria, campaña, votación, efectos.	

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

1. La convocatoria del referéndum.	191
2. Períodos excluidos de la convocatoria o de la celebración del referéndum.	194
2. 1. En la Ley Orgánica de modalidades de referéndum.....	194
2. 2. En la legislación autonómica.	196
3. La determinación de la administración electoral competente.	198
4. La campaña de información o para el voto.	201
4. 1. Duración y límites temporales de la campaña.	201
4. 2. Titulares del derecho a participar en la campaña.	204
4. 3. Medios de información y propaganda.....	205
4. 4. La necesidad de limitar los gastos de la campaña de información.....	213
4. 5. La campaña institucional.....	215
5. La votación.....	217
6. Régimen de recursos jurisdiccionales contra actos de las administraciones implicadas en el proceso referendario	223
7. Efectos del referéndum municipal.....	225
7. 1. Las estipulaciones constitucionales.....	225
7. 2. El descenso al plano legislativo	229
Bibliografía.	239

PRÓLOGO

Las instituciones de democracia directa o semidirecta han sido contempladas con muchas cautelas por el Derecho Constitucional positivo, sin duda como consecuencia de la complejidad del Estado Moderno y su correlato de la necesidad de asegurar los mecanismos de la democracia representativa. Y así, en nuestro ordenamiento jurídico, el constituyente primero y el legislador después han sido parcos tanto en la regulación de la institución del referéndum como de otros instrumentos de democracia directa. Pero transcurridos ya veinticinco años desde la entrada en vigor de la Constitución, consolidada la democracia representativa por las sucesivas alternancias en la conformación de la mayoría parlamentaria y estabilizado el sistema de partidos pudiera ser oportuno iniciar una prudente aunque decidida vía de renovación democrática, dando más amplio margen de actuación a los institutos de participación directa, sin que por ello pierdan nunca su carácter complementario respecto de la democracia representativa de modo que podamos acercarnos de manera progresiva a los ordenamientos de otros países donde el uso de estos institutos es más frecuente y su regulación más avanzada. .

Desde esta consideración el ámbito municipal resulta ser el terreno más apropiado, por su tamaño más reducido frente a otras instancias y por su carácter de democracia de proximidad, para la experimentación y el ensayo de nuevas vías de participación. Y es precisamente en dicho ámbito donde se centra la presente obra del profesor Antonio Ibáñez que, precisamente por ello, resulta muy oportuna además de revestir un innegable interés, a la vez que resulta novedosa por tratarse de una materia sobre la que existen escasos estudios doctrinales y ninguno con el tratamiento pormenorizado que reviste este trabajo, que viene así a llenar un hueco en la doctrina iuspublicista española.

En un estudio de este corte constituye un requisito, como telón de fondo inexcusable, un amplio examen del derecho comparado. Para ello el autor ha analizado a conciencia lo que ocurre en los dos países –Suiza y Estados Unidos– en los que la regulación jurídica y en el uso frecuente de los institutos de democracia semidirecta pueden considerarse como más avanzados pero también, y como una necesidad práctica, se aborda el estudio de estas instituciones en países que nos resultan muy próximos geográficamente y culturalmente, como son los casos de Francia, Italia y Portugal, aportándonos respecto a los mismos la más novedosa información y un cuidadoso análisis. Así, respecto a estos tres últimos países conocemos que la regulación del referéndum local se inicia con carácter general en los años noventa: en Francia, la Constitución, en su redacción original, no hacía referencia alguna al referéndum municipal, pero este será regulado, con carácter consultivo, por la Ley N° 92-125, de 6 de febrero de 1992, relativa a la administración territorial de la República; en Italia, la Constitución tampoco se ocupaba del referéndum local, siendo éste establecido, asimismo con carácter consultivo, por la Ley 142/1990, de 8 de junio, sobre el ordenamiento de las autonomías locales (art. 6, apartados 3 y 4); en Portugal, el referéndum local siue aparece, tras la reforma de 30 de septiembre de 1982, en el art. 241, apartado 3º, de la Constitución, siendo desarrollado dicho precepto por la Ley 49/1990, de 24 de agosto, relativa a la consulta directa a los ciudadanos electores a nivel local, teniendo el referéndum, a pesar de su

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

nombre, carácter decisorio.

En estos países tan próximos se han producido, además, en fechas recientes, importantes innovaciones legislativas en la regulación de la institución referendaria. En Francia, la Ley constitucional nº 2003-276, de 28 de marzo de 2003, que reforma la Constitución en lo relativo a la organización descentralizada de la República, ha introducido la figura del referéndum local con carácter decisorio (Art. 72-1, apartado segundo), el cual se extiende, además, con el mismo carácter, a todas las Colectividades territoriales. En Italia, la Ley 265/1999, de 3 de agosto, que contiene disposiciones en materia de autonomía y ordenamiento de los entes locales (desarrollada por Decreto Legislativo 267/2000, de 18 de agosto), ha modificado el régimen del referéndum local, eliminando toda mención a su carácter consultivo, por lo que éste podrá ser de carácter decisorio si así lo disponen los estatutos municipales. En Portugal, finalmente, la cuarta revisión constitucional, operada por el Decreto Constitucional 1/1997, incluye en el art. 240 el referéndum local, siendo desarrollado este artículo por la Ley Orgánica nº 4/2000, de 24 de agosto, que frente a la anterior ley de 1990, establece y regula la posibilidad de la iniciativa popular de referéndum y amplía el objeto posible de la consulta. Como consecuencia de todo ello, en todos estos países se percibe un sensible incremento de estudios doctrinales sobre esta materia.

Tampoco en España la Constitución hacía, ni hace, referencia expresa al referéndum local, si bien la regulación de este instituto a nivel legislativo es relativamente temprana, al establecerse en el art. 71 de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985; pero la peculiaridad del estado Autonómico y la correlativa distribución competencial ha motivado que su desarrollo por la legislación autonómica haya sido muy lento, de manera que la primera regulación completa del tema no la encontraremos hasta once años después, mediante el Decreto catalán 294/1996, de 23 de julio, del reglamento de consultas populares municipales y, años más tarde, por la Ley andaluza 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las Consultas populares locales en Andalucía, y por la Ley foral de Navarra 27/2002, de 28 de julio, reguladora de las consultas populares de ámbito local.

Esta desidia legislativa por la regulación de la institución se ha correspondido asimismo con un escaso un interés doctrinal, todavía en ciernes, y con un muy limitado uso del referéndum, disponiéndose lamentablemente solo de datos fragmentarios y dispersos sobre la práctica referendaria. No existe por ejemplo, a nivel nacional, un registro público o fichero de datos sobre los referenda municipales celebrados, registros que sí son previstos por la legislación catalana y por la andaluza. Esto motiva que el autor haya desistido de un estudio casuístico exhaustivo que, por otro lado, constituiría una investigación aparte de carácter fundamentalmente estadístico y sin demasiada relevancia doctrinal. Pero el análisis que se desprende de este trabajo permite concluir que se trata de una institución prometedora, cuyo estudio en nuestro país probablemente se irá incrementando progresivamente, a juzgar por lo que está sucediendo en los demás países de nuestro entorno geográfico y cultural..

Esta tendencia, de promoción de la democracia a nivel local, y en especial de los institutos de democracia semidirecta, se constata asimismo en el marco del Consejo de Europa, organización de la que nuestro país forma parte. Así, podemos mencionar los siguientes documentos de interés: Convención sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local (Estrasburgo, 5 de febrero de 1992), todavía no firmada por España; Recomendación R (96) 2, del Comité de Ministros a los Estados Miembros, sobre los referenda e iniciativas populares a nivel local (de 15 de febrero de 1996); y Recomendación R (2001) 19, del Comité de Ministros a los Estados Miembros, sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública a nivel local, texto en el que se inspira la reciente reforma de la Ley de Bases del Régimen local, realizada por la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, que incorpora la institución de la «iniciativa popular» en el art. 70 bis. 2 LBRL.

El impulso de la democracia participativa se manifiesta, igualmente, dentro de la Unión Europea, en el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, de 18 de julio de 2003, que dentro del Título VI de la Primera Parte, titulado «De la vida democrática de la Unión», recoge, junto al principio de democracia representativa (art. 45), un «principio de democracias participativa» (art. 46), estipulándose que «las instituciones de la Unión darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de acción de la Unión» (apartado 1); que «las instituciones de la Unión mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil» (apartado 2); y que: «podrá pedirse a la Comisión, por iniciativa de al menos un millón de ciudadanos de la Unión procedentes de un número significativo de Estados miembros, que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen requieren un acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de la Constitución. Las disposiciones relativas a las condiciones y procedimientos específicos por los que se regirá la presentación de esta iniciativa ciudadana se establecerán mediante leyes europeas» (apartado 4).

Estos nuevos institutos de participación a nivel europeo encuentran campo abonado de desarrollo en el ámbito municipal, tradicionalmente considerado como escuela y laboratorio de democracia. Por ello, al ocuparse el profesor Ibáñez de ilustrarnos en la presente obra sobre los múltiples y variados temas que se entrecruzan en la institución del referéndum local, podemos reiterar las líneas iniciales y afirmar que nos encontramos con un trabajo que a su interés suma su oportunidad.

Jerez, Septiembre de 2005
J. Luis García Ruiz
Catedrático de Derecho Constitucional

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo tiene su origen en una Tesis Doctoral mucho más amplia que lleva por título «La participación ciudadana en las Corporaciones locales desde el artículo 23.1 de la Constitución española», dirigida por el Prof. Dr. D. J. Luis García Ruiz, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Cádiz, y leída el 13 de febrero de 2004, en la Facultad de Derecho de Jerez de la Frontera, habiendo obtenido la calificación de sobresaliente cum laude por unanimidad. El Tribunal de tesis se componía de los Profesores Doctores D. Luis López Guerra (Presidente), D. Juan Manuel López Ulla (Secretario), D. Luis Aguiar de Luque, D. Francisco Caamaño Domínguez y D. Gerardo Ruiz-Rico Ruiz.

A todos ellos quiero expresar mi gratitud por su amabilidad e indulgencia y por sus siempre interesantes observaciones y sugerencias, que he procurado incorporar a este trabajo.

Quiero manifestar mi agradecimiento al Profesor Dr. D. J. Luis García Ruiz, sin cuya dirección, magisterio y confianza no hubiera sido posible esta investigación; y al Profesor Dr. D. Miguel Revenga Sánchez, por el apoyo y confianza que constantemente me ha brindado.

Asimismo, quiero dejar constancia de mi agradecimiento al Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, por haber tenido a bien la publicación de este trabajo.

ABREVIATURAS

BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
CCAA	Comunidades Autónomas
CEAL	Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985
CE	Constitución española.
CF	Constitución francesa
CI	Constitución italiana.
DA	Documentación Administrativa
EA	Estatuto de Autonomía
FD	Fundamento de Derecho.
FJ	Fundamento Jurídico.
JEC	Junta Electoral Central
JEP	Junta Electoral Provincial
JEZ	Junta Electoral de Zona
JO	Journal Officiel
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LHL	Ley 29/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales
LOMR	Ley Orgánica 2/1980, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General
LORDP	Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Petición
LOTG	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
LRJAP	Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
PJ	Poder Judicial
RA	Recurso de Amparo
RAAP	Revista Andaluza de Administración Pública
RAP	Revista de Administración Pública
RCDI	Revista Crítica de Derecho Inmobiliario
RCEC	Revista del Centro de Estudios Constitucionales
RCG	Revista de las Cortes Generales
RDPol	Revista de Derecho Político
RDU	Revista de Derecho Urbanístico
REAL	Revista de Estudios de Administración Local
REALA	Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional
REDI	Revista Española de Derecho Internacional
REP	Revista de Estudios Políticos.
RES	Revista de Estudios Sociales
RFDA	Revue Française de Droit Administratif

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

RFDC	Revue Française du Droit Constitutionnel
RFDUC	Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid
RFDUG	Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada
RGD	Revista General del Derecho
RISP	Rivista Italiana di Scienza Politica
ROF:	Real Decreto 25867/1986, de 28 de noviembre. Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.
RPC	Reglamento de Participación Ciudadana
RPDT	Reglamento de Población y demarcación Territorial de las Entidades Locales (Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio).
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública
TC	Tribunal Constitucional
TCF	Tribunal Constitucional Federal.
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
TF	Tribunal Federal
TRRL	Texto Refundido de disposiciones legales vigentes sobre Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril)
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO. UNA APROXIMACIÓN.

1. Institutos de democracia semidirecta a nivel local en Suiza.

1.1. Introducción.

Para conocer el referéndum local en España es preciso realizar un estudio, aunque sea somero, del régimen jurídico de este instituto en otros países de nuestro entorno cultural, examinando, por un lado, los casos de Suiza y Estados Unidos, que constituyen los sistemas más avanzados en cuanto a la regulación y uso del referéndum, por lo que su estudio es ineludible. Es estos países veremos no sólo el referéndum, sino otros institutos de democracia semidirecta¹, como la iniciativa popular.

Por otro lado, también examinaremos la regulación de la institución referendaria local en países geográficamente más próximos y con una regulación similar a la española: Francia, Italia y Portugal.

Sin embargo, no intentaremos una definición y clasificación de los diversos institutos de democracia semidirecta en Derecho constitucional comparado, dada la variedad de los mismos, y la diversidad e incluso confusión de denominaciones que un mismo instituto puede recibir de un país a otro, o incluso dentro de un mismo país. Por ello, nos parece más conveniente la delimitación de estas instituciones, cuando sea necesario, en cada ordenamiento estatal que vamos a estudiar².

Por lo que respecta a Suiza, las instituciones más importantes de democracia semidirecta en este país son la iniciativa popular y el referéndum. Como ha destacado Etienne Grisel, el referéndum y la iniciativa deben su consagración fundamentalmente a la voluntad del constituyente de 1848. Con

¹ Para la distinción entre democracia directa y semidirecta, véase: Etienne Grisel: *Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en Droit suisse*, 2ª Ed., Berna, 1997, ps. 54 y 55.

² Para una clasificación de las instituciones de democracia semidirecta en Derecho comparado, puede verse, entre otros, David Butler y Austin Ranney: *Referendums. A comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C., 1978., ps. 21 y ss.; J. Robert: "L'aventure référendaire", *Recueil Dalloz Sirey*, 1984, N° 41, p. 243-600, esp. p. 245 y ss.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

anterioridad, estas dos instituciones eran ciertamente conocidas en algunos cantones, pero jugaban un papel secundario. Posteriormente, se han desarrollado de forma constante, pero han conservado sus rasgos principales³.

a) La iniciativa popular es definida por Etienne Grisel⁴ como el derecho, conferido por la Constitución a cierto número de ciudadanos, de someter una propuesta al conjunto de los electores. La misma puede versar sobre diversos objetos y presentarse bajo formas diferentes, es decir, debe tenerse en cuenta dos variables: desde un punto de vista material hay que distinguir a nivel federal, donde la iniciativa sólo puede versar sobre una revisión, total o parcial, de la Constitución, y en los cantones, donde puede tener por objeto una ley o normas de rango inferior o incluso, sobre todo en las comunas, un acto administrativo.

Desde un punto de vista formal, la iniciativa puede concebirse como un texto articulado o en términos generales. En el primer caso, se somete a una sola votación popular; si es aprobada, entra en vigor tal cual. En el segundo, habrá eventualmente dos escrutinios: si la solicitud es aceptada por el pueblo, el parlamento está obligado a elaborar las disposiciones requeridas, que son sometidas seguidamente a la sanción del pueblo. En todas las hipótesis, el derecho de iniciativa tiene un doble alcance: obliga a las autoridades a someter la propuesta a votación popular, después a respetar el resultado.

b) El referéndum popular, por otro lado, es definido por Etienne Grisel⁵ como el derecho, reconocido por la Constitución al electorado, de pronunciarse sobre un proyecto que emana del parlamento. Nótese que lo determinante en este caso, para distinguirlo de la iniciativa, es que el proyecto no emana del electorado sino de un órgano estatal. Aquí también hay que hacer distinciones, siguiendo tres criterios. Por el objeto del referéndum, que puede ser la Constitución, la ley, una ordenanza, una decisión particular. El derecho federal sólo conoce el referéndum constitucional y legislativo. En los cantones y las comunas, donde la asamblea elegida aprueba a menudo los decretos y reglamentos, éstos se subordinan normalmente al control popular; incluso se someten a referéndum proyectos concretos, al menos cuando entrañan un gasto nuevo de cierta cuantía.

Por su naturaleza, el referéndum es absoluto, cuando versa sobre textos que no podrían entrar en vigor sin el consentimiento del pueblo; se habla entonces de referéndum obligatorio o automático. Es, por el contrario, relativo (también puede llamarse facultativo u ocasional) cuando la consulta popular depende de una solicitud presentada por un número determinado de electores; si las firmas requeridas no se reúnen en el plazo fijado, el proyecto parlamentario se considera aceptado, sin votación popular. En Suiza, el referéndum constitucional es necesariamente obligatorio. Por el contrario, el referéndum legislativo, administrativo o financiero es a menudo facultativo.

Otra clasificación del referéndum suizo es por el papel que la Constitución reserva al Parlamento. Este último, en principio, sólo tiene una atribución formal: está obligado a someter su proyecto al referéndum prescrito, que es pues un referéndum ordinario. Excepcionalmente, es

³ Etienne Grisel: *Initiative...*, cit., p. 45. Véase, asimismo, Theodor Curti: *Le référendum. Histoire de la législation populaire en Suisse*, Traducción Jules Ronjat, París, 1905.

⁴ *Initiative...*, cit., p. 56.

⁵ *Initiative...*, cit., ps. 57 y 58. Salvo indicación contraria, seguimos a este autor.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

libre de sustraer- o por el contrario de someter- una resolución al pueblo; se trata en este caso de un referéndum extraordinario⁶.

En todo caso, al derecho de referéndum se le atribuye un triple alcance. Cuando se reúnen las condiciones enunciadas por la Constitución y la ley, el acto estatal debe ser sometido al referéndum requerido. Si no se hace, el acto puede ser impugnado ante el juez, que decretará su anulación. Por último, es claro que el resultado de la votación tienen un efecto vinculante y que un proyecto rechazado por el pueblo no podría entrar en vigor⁷.

En la historia de los cantones y de la Confederación, el referéndum tienen su origen en el veto, que era una forma menos acabada de censura popular. Viene precedido generalmente de una iniciativa. En todo caso, ésta es una noción más amplia, pues puede tender tanto a la abrogación como a la adopción de una norma. Como ha dicho Etienne Grisel, esto no quiere decir que la iniciativa haga inútil el referéndum, sobre todo si es facultativo. El referéndum entraña una consulta sobre disposiciones que todavía no están en vigor, lo que no permite el uso de la iniciativa abrogatoria.

El recurso frecuente a instrumentos de democracia semidirecta es una característica bien conocida del régimen político suizo⁸, también a nivel local y comunal⁹. Como dice Jean-François

⁶ Etienne Grisel: *Initiative...*, cit., p. 57.

⁷ Etienne Grisel: *Initiative...*, cit., ps. 57-58.

⁸ Véase Marco Giugni y Dominique Wisler: «Gli effetti della democrazia diretta sul processo politico svizzero», *Amministrazione*, N° 2, agosto 1999, ps. 231-245, esp. p. 231, y los autores allí citados. Sobre los orígenes de la institutos de democracia semidirecta a nivel federal y estatal en Suiza, puede verse Luis Aguiar de Luque: *Democracia Directa y Estado Constitucional*, Edersa, 1977, ps. 52 y 53, y los autores allí citados. Esta obra es de especial interés para una visión general sobre el origen y evolución de las instituciones de democracia semidirecta en el Estado constitucional moderno en Europa, estudiando el uso de estas instituciones en el Derecho Comparado (Suiza, Francia, Italia y Reino Unido de Gran Bretaña), así como en el constitucionalismo histórico español y en el régimen de Franco.

⁹ Véase Curti, Th.: *Le referéndum: histoire de la législation populaire en Suisse*, París, 1905; Batelli, M.: *Les institutions de démocratie directe en Droit suisse et comparé moderne*, París, 1932; Giacometti, Z.: *La démocratie directe dans les communes suisses*, *Della democrazia diretta nei comuni svizzeri*, Zurich, 1952; Bridel, M.: *Précis de Droit constitutionnel et public suisse*, Lausanne, 1959; Auer, A.: *Les droits politiques dans les cantons suisses*, Genève, 1978; Lafitte, P.: «Les institutions de Démocratie Directe en Suisse au niveau Local», *Regione e Governo locale. Referendum e democrazia diretta a livello locale*, Bologna, 1986, ps.148-192; del mismo autor: *Les institutions de démocratie directe in Suisse au niveau local*, Lausanne, 1987; Duroy, S., Giroux, D., Boizel, R. y Spiliotopoulos, E.E. (a cura di): *Les procédés de la démocratie semi-directe dans l'administration locale en Suisse*, París, 1987; Huissoud, T. y D. Joye: «Participation, insertion locale et démocratie directe dans les espaces urbains», *Annuaire suisse de science politique*, 1991, 31; Ladner, A.: «Direkte demokratie auf kommunaler Ebene- die Beteiligung an Gemeindeversammlungen », *Annuaire suisse de science politique*, 1991, 31, ps. 63-86; Koback, K.W.: *The referendum: Direct Democracy in Switzerland*, Darmouth, 1993; Hamon, L.: *Le Référendum. Étude Comparative*, París, 1995; Joyce, D. y A. Simoin: *Démocratie et participation locale*, Lausanne, 1995; Kriesi, H. *Le système politique suisse*, París, 199; Aubert, Jean-François: «Leçons suisses», *Pouvoirs*, n° 77, 1996, ps. 123-135; Monnier, Victor: «Rail et referéndum dans les cantons de Neuchatel, Vaud et Berne», *Revue de Droit Suisse*, n° 116, I,3, 1997, ps. 213-241; Grisel, E.: *Initiative et référendum populaires-Traité de la démocratie semi-directe en Droit suisse*, 1997, donde estudia estos institutos fundamentalmente a nivel federal y cantonal; Papadopoulos, Y.: *Démocratie directe*, París, 1998. Por último, la revista *Amministrazione*, 1999, N° 2, dedica varios estudios a la democracia semidirecta local en Suiza. Son los trabajos de: Martenet, Vincent: «Il referendum nei comuni svizzeri», ps. 201-214; Auer, Andreas: «Le caratteristiche della democrazia diretta locale in Svizzera», ps. 191-199; Giugni, Marco: «Gli

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

Aubert, Suiza es la casa del referéndum, el país que más y mejor ha usado el referéndum¹⁰.

Quizás la principal característica de la democracia comunal suiza (por lo que a nosotros ahora nos interesa, del referéndum comunal) es la diversidad y variedad, en la legislación y en la práctica, de una comuna a otra¹¹, por lo que el estudio del referéndum comunal, y de otros instrumentos de democracia semidirecta en Suiza no puede ser sino general y aproximativo¹².

Esta diversidad se debe a diversas razones:

a) La estructura federal del Estado, de tal manera que el régimen jurídico de las comunas suizas no viene definido por el Derecho nacional sino por el de cada uno de los veintiséis derechos cantonales¹³.

b) La existencia de diversos tipos de comunas. Las más importantes son las burguesas y las políticas¹⁴. En Suiza, corresponde a los cantones determinar los diversos tipos de comunas, las competencias que asumen, sus órganos y los derechos políticos de los ciudadanos. En efecto, éstos últimos son garantizados en la Constitución federal (art. 34.1); sin embargo, el artículo 39.1 dispone que «la Confederación regula el ejercicio de los derechos políticos a nivel federal; los cantones regulan estos derechos en los niveles cantonal y comunal»¹⁵.

En cuanto a los tipos de comunas, la burguesa es la más antigua, compuesta por el conjunto de personas que son «burgueses», ciudadanos de una comuna que sea cual sea el lugar de su domicilio administran los bienes de la comuna (pastos, bosques, viñedos, y actualmente los aspectos deportivos y turísticos). Se trata, sin embargo, de una comunidad de base personal y no territorial, que agrupa a ancianos y ricos. En el Antiguo Régimen, es en estas comunas donde debemos buscar el origen de la democracia local en Suiza: los burgueses se reunían en asamblea

effecti della democrazia diretta sul processo politico svizzero», ps. 231 245; Joye, Dominique: «La democrazia locale e diretta in svizzera», ps. 169-191. Tendremos en cuenta básicamente estos últimos trabajos para la realización de nuestro estudio sobre el referéndum local en Suiza.

¹⁰ Jean-François Aubert: «Switzerland», en David Butler y Austin Ranney: *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C., 1978, p. 66.

¹¹ Así lo pone de manifiesto Dominique Joye: «La democrazia locale e diretta in Svizzera», cit., p. 169.

¹² En este sentido, Andreas Auer: «Le caratteristiche della democrazia diretta locale in Svizzera» *Amministrazione*, N° 2, Agosto 1999, ps. 191-199, esp. p. 191.

¹³ Dominique Joye: «Democrazia...», cit., p. 171. Andreas Auer: «Le caratteristiche...», cit., p. 191.

¹⁴ Seguimos a Andreas Auer: «Le caratteristiche...», cit., ps. 192 y 193. También puede verse Vincent Martenet: «Il referendum nei Comuni svizzeri», cit., ps. 201-202, quien a su vez se basa en J. Meylan: *Les communes suisses- aspects institutionnels, caractéristiques générales et moyens à disposition*, Lausanne, 1987, ps. 6-7.

¹⁵ Constitución Federal de la Confederación suiza, aprobada en votación popular el 18 de abril de 1999 (RO 1999 2556).

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

para gestionar los asuntos comunales.

Tras la Revolución Francesa aparece otro tipo de comuna, la política, que no agrupa sólo a los ancianos y privilegiados, sino a todos los habitantes del lugar. Esta comunidad es una colectividad pública con base territorial, existe en todos los cantones y se caracteriza por su vocación general, es decir, asume todas las competencias que no hayan sido conferidas a otro tipo de comunas¹⁶. Centraremos nuestro estudio en las comunas políticas.

c) Todavía, siguiendo a Andreas Auer, hay que mencionar como un tercer factor que contribuye a la diversidad en cuanto a instrumentos de democracia semidirecta comunal: la propia existencia de la autonomía local, más en concreto el espacio material dejado a la libre decisión de las comunas¹⁷. Como hemos dicho, la existencia de las comunas, sus competencias, su organización y su estructura dependen del ordenamiento jurídico cantonal¹⁸. Las Comunas y su autonomía son una creación del poder estatal originario de los cantones, por lo que el régimen particular de la autonomía cantonal cambia notablemente de un cantón a otro¹⁹. Así, Berna y Zurich parecen los cantones en los que las comunas tienen las máximas competencias, puesto que la Constitución atribuye a las comunas una competencia general que les permite asumir nuevas competencias. En cambio, en Ginebra la autoridad comunal parece estar sometida a tutela²⁰.

d) La organización interna representa probablemente el campo en que en que la autonomía constitucional de las comunas se expresa con mayor libertad, de aquí se deriva una notable diversidad que hace difícil cualquier tentativa de síntesis²¹.

En todas las comunas hay una autoridad deliberante y otra ejecutiva. La autoridad deliberante puede ser de dos clases. La primera es la Asamblea, compuesta por todos los ciudadanos domiciliados en la comuna, en ella los ciudadanos directamente votan e intervienen en los debates de los reglamentos y disposiciones. Este sistema existe en todos los cantones, a excepción de Neuchâtel y Ginebra. Los cantones de Uri, Obwald, Glaris y Appenzell Rhodes-Intérieures sólo conocen este sistema. Aproximadamente cuatro de cada cinco comunas suizas poseen una Asamblea Comunal²². Este sistema es anterior al movimiento revolucionario iniciado a fines del S. XVIII.

¹⁶ Andreas Auer: «Caratteristiche della democrazia diretta locale in Svizzera», cit., ps. 192-193. Este autor menciona otro tipo de comunas que existen en algunos cantones: eclesiásticas, escolásticas, corporativas, de asistencia, etc. Según el autor, se organizan elecciones, referéndums e iniciativas en todo tipo de comunas.

¹⁷ Andreas Auer: «Caratteristiche...», cit., ps. 193-194.

¹⁸ Asimismo, Vincent Martenet: «Il referendum nei Comuni svizzeri», *Amministrazione*, N° 2, agosto, 1999, ps. 201-214, esp. p. 201.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Dominique Joye: «Democrazia ...», cit., p. 172.

²¹ Andreas Auer: «Le caratteristiche...», cit., p. 192.

²² Andreas Auer: «Le caratteristiche...», cit., ps. 195-196; Vincent Martenet: «Il referendum nei Comuni svizzeri», cit., ps. 202-203, y los autores allí citados.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

En otras comunas, la autoridad comunal es un Parlamento compuesto de representantes directamente elegidos por el pueblo. La mayoría de la población suiza habita en una comuna con parlamento, aunque este órgano sólo exista en una de cada cinco comunas²³. En estas comunas, la existencia de un Parlamento va unida a las instituciones tradicionales de democracia semidirecta, la iniciativa y el referéndum popular. Este sistema tiene su origen en el movimiento revolucionario de fines del S. XVIII²⁴.

1. 2. Régimen jurídico vigente.

1. 2. 1. La regulación del referéndum comunal.

Al analizar el referéndum (u otras instituciones de democracia semidirecta a nivel comunal) tenemos que distinguir entre esas dos formas de organizarse la comuna.

1. 2. 1. 1. *En comunas con régimen de Asamblea.*

En este tipo de comunas el referéndum opera dentro de la asamblea. Dicho de otro modo, el cuerpo electoral se reúne en una plaza, o en un aula pública, y se pronuncian con voto a mano alzada sobre propuestas del Consejo comunal (en este caso estamos ante un referéndum), o de los propios ciudadanos (iniciativa popular)²⁵. Puede suceder que en estas comunas se voten las decisiones, en vez de en la asamblea, en la urna²⁶. En algunas comunas, puede coexistir el voto en la asamblea con el voto en la urna. De este modo, algunos cantones prevén que los asuntos de mayor relevancia sean sometidos en primer lugar a un voto en la asamblea y posteriormente a un voto en la urna. En otros, la posibilidad de la segunda modalidad de votación es facultativa, a iniciativa de una fracción de los ciudadanos.²⁷ La existencia del doble voto se explica por las carencias del voto a mano alzada. Según Vincent Martenet, el Tribunal Federal ha mencionado estos defectos en una sentencia de 13 de abril de 1995, relativa a la asamblea comunal del cantón de Appenzell Rhodes-Extérieures: ausencia de voto secreto, imposibilidad de ciertas personas de asistir a la Asamblea, tasa de participación muy baja, riesgo de influencia inapropiada, problemas de estimación del cálculo de los votos, etc. El voto en la urna, que se produce después del voto en la Asamblea, viene a subsanar estos defectos²⁸.

En estas comunas con régimen de asamblea las materias sometidas a referéndum obligatorio suelen venir tasadas en las constituciones o leyes cantonales sobre las comunas. Así, se someten a este tipo de referéndum los reglamentos comunales (especie de constituciones a este nivel), los de policía, construcción, sobre sueldos de los funcionarios municipales, fiscales, de

²³ Andreas Auer: «Caratteristiche...», cit., p. 195.

²⁴ Vincent Martenet: «Il referendum...», cit., p. 203.

²⁵ Andreas Auer. «Caracteristiche...», cit., p. 196.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Vincent Martenet: «Il referendum...», cit., p. 205.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

presupuesto, etc. Pero también actos no normativos, como disposiciones administrativas y financieras, en materias como administración de bienes, planificación, concesiones, etc ²⁹. El referéndum obligatorio en sentido estricto, con voto en la urna, se da, por ejemplo, en el cantón de Argovia y en el de Bâle-Campagne, para los asuntos más importantes y después del voto en Asamblea. En el cantón de Nidwald el voto en la urna es obligatorio para la fusión y escisión de comunas así como para la adopción del sistema parlamentario³⁰.

Una modalidad intermedia entre el voto a mano alzada en la asamblea y el voto en la urna es la posibilidad de instituir el voto secreto en la asamblea, que no elimina todas las carencias del voto a mano alzada como el absentismo, muy elevado en este régimen. Esta posibilidad se da en la mayoría de las legislaciones cantonales³¹.

El referéndum facultativo en el régimen de asamblea es de menor importancia, por la razón de que la asamblea se pronuncia obligatoriamente sobre todas las materias de su competencia. No obstante, se pueden someter a esta modalidad referendaria algunas competencias normativas y administrativas del órgano ejecutivo, que son llevadas ante la asamblea a petición de una fracción del cuerpo electoral³². El referéndum facultativo en sentido estricto (con voto en la urna) se da en Argovia para todos los asuntos competencia de la asamblea comunal no sometidos a referéndum obligatorio. En Bale-Campagne pueden ser sometidas a esta modalidad referendaria la mayor parte de las decisiones de la Asamblea, salvo las relativas a las elecciones, al presupuesto, al porcentaje fiscal y a las cuentas anuales. En ambos cantones, la iniciativa corresponde al diez por ciento de los electores, en un plazo de 30 días desde la publicación del acto³³.

En algunas comunas, el ejecutivo o una parte del cuerpo electoral puede requerir el referéndum sobre una decisión de la asamblea; en tal caso la decisión se somete a un nuevo voto en Asamblea (ej: en Tessin, a petición de un sexto de los electores). Como ha dicho Vincent Martenet, este segundo voto en Asamblea y no en la urna lo convierte en un referéndum atípico³⁴

Algunos cantones confieren a una parte del cuerpo electoral el derecho de referéndum contra los actos del órgano ejecutivo comunal. Vincent Martenet cita los casos de los cantones de Nidwald y Obwal (a petición del 10 por 100 de los ciudadanos en el primer caso, y de 50 ciudadanos en el segundo), San Gallo y Glaris (a petición del 10 por ciento del cuerpo electoral)³⁵.

1. 2. 1. 2. *En comunas con Parlamento representativo.*

²⁹ Andreas Auer: «Caratteristiche...», cit., p. 197.

³⁰ Vincent-Martenet: «Il referendum...», cit., p. 205.

³¹ Vincent Martenet: «Il referendum...», cit., p. 205, y los autores allí citados. el autor cita el caso del cantón de Appenzell Rhodes-Intérieures, Tessin, Grisons, Schaffhouse, Valais, Thurovia y Jura. (p. 206).

³² Andreas Auer: «Caratteristiche...», cit., p. 197.

³³ Vincent Martenet: «Il referendum...», cit., p. 206.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Vincent Martenet: «Il referendum...», ps. 206-207.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

En las comunas con Parlamento, el voto en asamblea se sustituye por el voto en la urna, que puede ser asimismo obligatorio o facultativo. El alcance del referéndum obligatorio es reducido, por cuanto numerosas competencias legislativas y administrativas vienen confiadas al parlamento comunal³⁶. Según Vincent Martenet, cinco cantones no disponen de referéndum comunal obligatorio: los de Schwyz, Friburgo, Tessin, Vaud y Ginebra. En los demás cantones, no se impone el referéndum obligatorio sobre todos los asuntos de competencia del Parlamento comunal³⁷. Normalmente se limita a un número prescrito de asuntos, con la posibilidad de las comunas de ir más allá del mínimo establecido por la legislación³⁸.

Suelen ser objeto de referéndum obligatorio los siguientes asuntos: la adopción y modificación del reglamento de organización comunal; determinados gastos, el porcentaje fiscal o la introducción de impuestos especiales; los reglamentos de alcance general, es decir, la legislación comunal; la supresión del Parlamento para el regreso al sistema de asamblea comunal o a la inversa; las fusiones, escisiones y asociaciones de comunas; las modificaciones territoriales, etc³⁹. Así, por ejemplo, en el caso de Zurich (la ciudad más grande de Suiza, con 360.000 habitantes, de los cuales 200.000 tienen derecho de voto), el referéndum es obligatorio para la modificación del estatuto (es decir, el reglamento sobre la organización comunal), y para la aprobación de cualquier gasto o proyecto que supere los diez millones de francos, o de gastos corrientes superiores a quinientos mil francos⁴⁰.

El referéndum facultativo es de mayor relevancia en las comunas con Parlamento, y en algunos cantones viene a sustituir al referéndum obligatorio (Ginebra, Ticino, Vaud, etc). Según Andreas Auer, en la aplicación del referéndum facultativo, la democracia comunal presenta el más elevado grado de diversidad⁴¹. Este referéndum facultativo puede ser impuesto por la legislación cantonal en ciertos temas, dejando a las comunas libertad para extenderlo a otras cuestiones que sean de competencia del Parlamento (tal es el caso de los cantones de Nidwald y de Saint-Gall; mientras que en los cantones de Appenzell Rhodes-Extérieures y sobre todo de Berna, las comunas son libres de introducir o no el referéndum facultativo⁴².

El número de firmas requeridas para que una solicitud de referéndum sea admitida, y el plazo en el que la votación ha de tener lugar varía considerablemente de un cantón a otro. En

³⁶ Andreas Auer: «Caratteristiche...», cit., p. 198.

³⁷ Andreas Auer cita como excepción el cantón de Berna y el de Griogini- «Les cartteristiche...», cit., p. 208-.

³⁸ «Il referendum...», cit., p. 208.

³⁹ Vincent Martenet: «Il referendum...», cit. p. 208.

⁴⁰ Andreas Ladner: «Le esperience di democrazia diretta della città di Zurigo», *Amministrazione*, N° 2, agosto 1999, p. 215-22, esp. p. 218; asimismo, Marco Giugni e Dominique Wisler: «Gli effetti della democrazia diretta sul processo politico svizzero», en la misma revista y número, ps. 231-245, esp. p. 232.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Vincent Martenet: «Il referendum...», cit., p. 209.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

todo caso, el número de firmas requeridas no suele exceder del 20 por ciento del cuerpo electoral y el plazo de su recogida no suele superar los dos meses⁴³. En Zurich es de 4000 firmas, siendo la población con derecho a voto de 200.000 ciudadanos, es decir, se exige sólo un 2 por ciento de firmas para proponer un referéndum, en el plazo de tiempo de seis meses⁴⁴.

El referéndum facultativo suele tener por objeto, en principio, asuntos de competencia del Parlamento, en particular la legislación comunal, los asuntos financieros, la planificación y el urbanismo. En cambio, en el cantón de Nidwald el referéndum comunal facultativo puede versar sobre asuntos que son competencia del ejecutivo⁴⁵. En Zurich, el referéndum facultativo existe para todas las decisiones del Consejo Comunal (parlamento), que no sean sometidas a referéndum obligatorio⁴⁶.

También se puede dar el referéndum extraordinario, por el que el Parlamento, a propuesta de una mayoría (así en Argovia, Soleure, Vaud y Zurich) o una minoría de sus miembros (Bâle-Campagne, un tercio; Saint-Gall, un tercio; Valais, un quinto; Zoug, un tercio; Zurich, un tercio), somete a los electores, para su aprobación, un acto o disposición que depende en principio de su competencia⁴⁷. El parlamento o una minoría del mismo no puede en principio someter a votación popular sino las decisiones susceptibles de referéndum. Se trata de una transformación del referéndum facultativo ordinario en un referéndum obligatorio extraordinario⁴⁸.

En algunas legislaciones cantonales, por último, se prevé expresamente que las comunas puedan organizar referéndums consultivos, cuyo resultado no es vinculante para la autoridad, pero es una forma de influir en la misma, sobre todo cuando se trata de realizar reformas de amplio alcance. Es el caso, por ejemplo, de Appenzel- Rhodes-Exterieurs, Soleure y Zoug⁴⁹.

3.2. 2. Regulación de la iniciativa a nivel comunal.

Mientras que el referéndum obligatorio versa sobre una propuesta de texto normativo (de nivel constitucional, legislativo o administrativo) que emana del Consejo comunal, sobre cuya aprobación o rechazo debe pronunciarse el electorado en los casos determinados en la Constitución o en la ley, y mientras que el referéndum facultativo (de iniciativa popular) pretende

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Andreas Ladner: «Le esperience di democrazia diretta della città di Zurigo», *Amministrazione*, N° 2, agosto 1999, p. 215-229, esp. p. 218.

⁴⁵ Vincent Martenet: «Il referendum...», cit., p. 209.

⁴⁶ Marco Giugni e Dominique Wisler: «Gli effetti della democrazia diretta sul processo politico svizzero», *Amministrazione*, N° 2, agosto 1999, ps. 231-245, esp. p. 232.

⁴⁷ Andreas Auer: «Caratteristiche...», cit., p. 199. Una definición similar se contiene en Vincent Martenet: «Il referendum...», cit., p. 209, quien a su vez se basa en Grisel: *Iniciative et référendum populaires*, cit., p. 57, nota 97.

⁴⁸ Vincent Martenet: «Il referendum...», cit., p. 210.

⁴⁹ Ibidem.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

el pronunciamiento del electorado, normalmente en sentido derogatorio, sobre una propuesta asimismo del Consejo municipal; la iniciativa popular es una propuesta que emana de los ciudadanos y que pretende siempre introducir una innovación en el ordenamiento jurídico. Normalmente los portadores de la iniciativa son grupos de intereses o grupos políticos que no están representados, o no suficientemente representados en el Consejo comunal, y cuyas aspiraciones no se dejan oír en el mismo, por lo que suele decirse que la iniciativa juega el papel de válvula de seguridad del sistema⁵⁰.

En las comunas con Asamblea, el derecho de iniciativa de los ciudadanos es muy amplio: pueden solicitar la convocatoria de una asamblea extraordinaria, ejercitar individualmente el derecho de moción y proponer una iniciativa popular⁵¹. Según Andreas Auer, la iniciativa popular en el régimen de Asamblea consiste en que los ciudadanos pueden someter a la Asamblea una propuesta que puede ser de nivel «constitucional», legislativo o administrativo. A veces, debe ser dirigida en primer lugar al ejecutivo, que la someterá con sus propios comentarios a la Asamblea. Pero en ciertos cantones cada ciudadano puede directa y espontáneamente hacer una propuesta sobre la cual la asamblea discute y vota directamente. En cuanto a su objeto, la iniciativa puede versar, en general, sobre todas las materias de competencia de la Asamblea⁵².

En comunas con Parlamento representativo, la iniciativa puede ser presentada por una fracción del electorado (llamándose entonces iniciativa popular en sentido estricto, Volksinitiative), o por un ciudadano activo: en este caso recibe el nombre de iniciativa individual o personal (Einzelnitiative)⁵³.

En la iniciativa popular, según Andreas Auer, la solicitud puede revestir la forma de formulación de un deseo (sin texto articulado) o de un texto redactado en artículos⁵⁴. Al igual que sucede con el referéndum facultativo, una vez presentada la solicitud, se abre un plazo para la recogida de firmas. En Zurich el plazo es de seis meses⁵⁵. El porcentaje de firmas requeridas para la validez de la solicitud, varía de una ciudad a otra, siendo inversamente proporcional a la población de la ciudad. Es de aproximadamente el 2 por ciento del cuerpo electoral en Winterthur

⁵⁰ Andreas Ladner: «Le esperienze di democrazia diretta della città di Zurigo», *Amministrare*, a. XXIX, n° 2, agosto 1999, ps. 215-229, esp. p. 219.

⁵¹ Vincent Martenet: «Il referéndum nei Comuni svizzeri», *Amministrare*, a. XXIX, n° 2, agosto 1999, ps. 201-204, esp. p. 203, donde a su vez se remite, a P. Lafitte: *Les institutions de démocratie directe en Suisse au niveau local*, 1987, Cahiers d'Idheap, N° 34, ps. 17 a 20.

⁵² Andreas Auer: «Le caratteristiche della democrazia diretta locale in Svizzera», *Amministrare*, a. XXIX, n° 2, agosto 1999, ps. 191-199, esp. ps. 197-198.

⁵³ Véase: R. Schaffhuser, *Die Direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation*, Tesis, Saint-Gall, 1978, esp. ps. 300-312, 322-325 y 349-350; P. Lafitte, *Les institutions...*, cit. ps. 27-30, citados ambos autores por Vincent Martenet: «Il referéndum...», cit., p. 204). Asimismo, Etienne Grisel: *Initiative...*, cit., p. 172.

⁵⁴ «Le caratteristiche...», cit., ps. 198-1999.

⁵⁵ Dato ofrecido por Andreas Ladner: «Le esperienze...», cit., p. 218.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

(concretamente 1000 firmas), el 5 por ciento en Ginebra (4000), 7 por ciento en Losana (5000), 10 por ciento en Berna, y 15 por ciento en Neuchâtel y en Chaux de Fonds⁵⁶.

Tanto la iniciativa popular como la individual pueden tener por objeto disposiciones constitucionales, legislativas o administrativas. El ámbito material de la iniciativa se corresponde con el del referéndum⁵⁷.

En Ginebra, el procedimiento para decidir si se lleva la iniciativa popular a votación, es el siguiente: si el objeto de la solicitud entra dentro del campo del referéndum obligatorio, ésta debe someterse a votación de los ciudadanos. Si, por el contrario, la solicitud se refiere a un asunto que puede ser objeto de referéndum facultativo, la decisión de llevarla a votación popular corresponde al Consejo comunal. Y la decisión del Consejo puede ser a su vez sometida a referéndum⁵⁸.

Para el caso de Zurich, en el supuesto de iniciativa individual, cualquier ciudadano puede presentar una solicitud para que sea incluida en el orden del día del Consejo comunal. En las tres sesiones sucesivas, el Consejo comunal debe evaluar si la solicitud puede ser apoyada por al menos 42 de los 125 consejeros (aproximadamente el 33,6 por ciento). Si es así la iniciativa pasa al ejecutivo, que dispone de 18 meses para redactar una propuesta, que le será sometida al Consejo, donde deberá obtener el apoyo de 42 miembros, de lo contrario la iniciativa se declara no válida⁵⁹.

También puede ocurrir que el proponente de la iniciativa individual busque sus propios apoyos, mediante firmas de los ciudadanos. Entonces se tramitará como una iniciativa popular⁶⁰.

Por lo demás, el procedimiento de aprobación popular o parlamentaria de la iniciativa puede ser semejante al descrito por Etienne Grisel para el nivel cantonal. De acuerdo con este autor, con carácter general, el procedimiento de la iniciativa varía según ésta sea concebida en términos generales (como un deseo) o como un proyecto articulado⁶¹.

Si la iniciativa se concibe en términos generales (no mediante un texto articulado), como regla general el Gran Consejo cantonal (en nuestro caso, la asamblea comunal) decide libremente si la aprueba o no. Si la aprueba, elabora las disposiciones que implican el texto de la iniciativa, las cuales se someten inmediatamente a una votación popular, que puede ser obligatoria, cuando así lo disponga el ordenamiento jurídico, o facultativa, si lo solicitan un determinado porcentaje de ciudadanos. Ahora bien, si el Gran Consejo (en nuestro caso, el parlamento comunal) no aprueba la iniciativa, ésta se debe presentar, tal cual, al electorado. Normalmente se prevé un plazo para la votación. Cuando el resultado de la votación es negativo, el procedimiento termina. Por el contrario, cuando el resultado es positivo, el Gran Consejo (en nuestro caso, el parlamento comunal), está obligado a redactar el texto solicitado. Dicho texto deberá ser objeto de nueva

⁵⁶ Cfr. Dominique Joye: «La democrazia locale e diretta in Svizzera», *Amministrazione*, a. XXIX, N° 2, agosto 1999, ps. 169-189, esp. p. 173. Según Andreas Ladner, en Zurich se exigen 4000 firmas- «Le esperienze...», cit., p. 218.

⁵⁷ Andreas Auer: «Le caratteristiche...», cit., ps. 198-199.

⁵⁸ Andreas Ladner: «Le esperienze...», cit., p. 218.

⁵⁹ Andreas Ladner: «Le esperienze...», cit., ps. 218-219.

⁶⁰ Idem.

⁶¹ Véase: *Initiative...*, cit., p. 221 y ss.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

votación popular, si ésta se prevé como obligatoria por el ordenamiento jurídico, y en caso contrario, todavía podrá ser sometido a votación popular si lo solicita determinado número de ciudadanos. .

Si la iniciativa se presenta como un texto articulado⁶², el Gran Consejo (en nuestro caso el parlamento comunal), tiene derecho de someter al electorado un contraproyecto, mientras que esta facultad no le es reconocida cuando la iniciativa es concebida como un deseo. Además, la autoridad cantonal (en nuestro caso comunal) tienen dos posibilidades, según prevea el ordenamiento jurídico: o bien se prevé que la consulta popular se organiza automáticamente, cualquiera sea la posición tomada por el parlamento comunal; o bien se hace depender la misma de la decisión parlamentaria: cuando ésta es negativa, la votación popular debe tener lugar; pero cuando es afirmativa, la ley pueda prever que el escrutinio tenga lugar a título facultativo, esto es, solamente cuando es solicitado por un número determinado de ciudadanos. De este modo, el electorado se ahorra una votación inútil.

Todas las demás fases del procedimiento -convocatoria de la votación popular, campaña para el voto, normas que rigen la votación- son similares o idénticas a las del referéndum.

2. Institutos de democracia semidirecta a nivel local en Estados Unidos.

2. 1. Introducción.

Como ha dicho Austin Ranney, Estados Unidos rivaliza con Suiza como la nación con más experiencia sobre referéndums⁶³. Los institutos de democracia semidirecta en Estados Unidos, que existen a nivel estatal y local, pero no a nivel federal, son, por orden de importancia y de frecuencia, la iniciativa, el referéndum y el recall⁶⁴.

⁶² Seguimos nuevamente a Etienne Grisel: *Initiative...*, cit., p. 227 y ss.

⁶³ Austin Ranney: «4. The United States of America», en Dvid Butler y Austin Ranney: *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C., 1978, ps. 67 a 122, esp. p. 67.

⁶⁴ Una definición de estos institutos de democracia semidirecta puede encontrarse en M. Dane Waters, Presidente del *Initiative and Referendum Institut*, véase www.iandrinstitute.org, especialmente el apartado titulado «I & R Factsheet», «What is initiative and Referendum?». La bibliografía sobre los institutos de democracia semidirecta en Estados Unidos es muy amplia, siendo fundamentalmente trabajos de ciencia política. Además de los que iremos viendo a lo largo de nuestra exposición, pueden citarse: W. Munro: *The initiative, referendum and recall*, New York, 1912; I. Tallian: *Direct democracy: an historical analysis of the initiative, referendum and recall process*, Los Ángeles, 1977; D. Butler y A. Ranney: *Referendums, a comparative study of practice and theory*, American Enterprise, 1978; D. Magleby: *Direct legislation: voting on ballot propositions in the United States*, John Hopkins University Press, 1984; T. Cronin: *Direct democracy: the politics of initiative, referendum and recall*, Harvard University Press, 1989; David Schmidt: *Citizen Lawmakers: The Ballot Initiative Revolution*, Temple University Press, 1991; Bowler, Donovan and Tolbert: *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States*, Ohio State University Press, 1998; M. Dane Waters: *The Battle Over Citizen Lawmaking*, Carolina Academic Press, 2001; del mismo autor: *The Initiative and Referendum Almanac*, Carolina Academic Press, 2003; Elliot Abrams: *Democracy: How Direct?*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2002; Richard Ellis: *Democratic Delusions: The Initiative Process in America*, University of Kansas Press, 2002. En lengua francesa: Jeanne Becquart-Leclercq: *La démocratie locale à l'américaine*, Paris, Presses Universitaires de France, 1988; A. Auer: *Le référendum et l'initiative populaire aux États-Unis*, Economica, 1989.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

Según David B. Magleby, muchos estados que tienen iniciativa raramente han usado los referéndums populares, porque las iniciativas pueden cumplir el mismo propósito; además, el procedimiento de iniciativa es más fácil y permite tener el control sobre la agenda política⁶⁵.

a) Como ha dicho Craig Byron Holman, la iniciativa es el instrumento principal de democracia semidirecta en los Estados Unidos. A través de la misma, los ciudadanos tienen la posibilidad de crear nuevas leyes, en vez de abrogar las existentes. Ciertamente, la iniciativa puede ser utilizada de vez en cuando para abrogar una ley ya en vigor al escribirse una nueva ley sobre la preexistente, pero la importancia de la iniciativa está en la creación de una nueva política pública más que en el retiro de una vieja⁶⁶. Como dice el artículo 2, sección 8, letra a) de la Constitución de California: «The initiative is the power of the electors to propose statutes and amendments to the Constitution and to adopt or reject them»⁶⁷.

La iniciativa puede ser directa o indirecta. En el primer caso, las propuestas de los ciudadanos para introducir una innovación normativa (una enmienda constitucional o legal), son sometidas directamente a votación popular, sin que se pronuncie sobre las mismas el órgano legislativo estatal o local.

La iniciativa indirecta, en cambio, es aquella en que la solicitud de un porcentaje del electorado en el sentido de la adopción de una medida legislativa, antes de ser llevada a votación popular, es sometida al órgano legislativo para que se pronuncie sobre la misma. Si el órgano legislativo rechaza aprobar la ley o enmiendas propuestas en una manera que no es aceptable para los proponentes de la misma, éstos deben proceder a la recogida de firmas, si así lo solicitan, para someter la propuesta original a los votantes. Algunos estados y entes locales (condados y/o municipios) permiten a sus órganos colegiados representativos someter a votación popular una proposición alternativa sobre la misma materia así como la proposición inicial para que el pueblo escoja entre ellas.

b) El segundo instrumento de democracia semidirecta en importancia y uso es el referéndum, cuya función no es, a diferencia de la iniciativa, aprobar nuevas leyes, sino someter a votación popular las ya aprobadas por el cuerpo legislativo, para su eventual derogación⁶⁸. Como

⁶⁵ David B. Magleby: «Legislatures and the Initiative Process: A century of Experience», en «Western Initiatives: A Challenge to Representative Democracy», extractos de un foro patrocinado por The Council of State Governments-WEST, «CSG-WEST Committee», (una organización no partidista y sin ánimo de lucro, cuyo fin es proveer una plataforma para la colaboración y la cooperación regional sobre el futuro de los órganos legislativos del Oeste), en Sun Valley, Idaho, 17 de julio de 1999 (el documento lleva fecha de publicación de octubre de 2000), Formato Adobe PDF, puede verse en: www.cainitiative.org/library/index.html.

⁶⁶ Véase: Byron Holman, Craig: «La democrazia diretta locale in California», *Amministrazione*, a. XXIX, n° 2, agosto 1999, ps. 259-290, esp. p. 263. Véase, asimismo, Didier Nedjar: «Initiative et référendum aux États Unis. Contribution à l'étude des normes d'origine populaire et du droit référendaire», *Revue du Droit Public*, 6-1993, ps. 1585-1642, esp. p. 1586 y ss.

⁶⁷ Véase: www.leginfo.ca.gov/.const/artcle_2.

⁶⁸ Como dice David B. Magleby «[The initiative is] the means by which votes can correct legislative sins of omission and the popular referéndum as the means of correcting legislative sins of commission»- *Direct Legislation Voting on Ballot proposition in the United States*, 1984, citado por M. Dane Waters, presidente del *Initiative and Referendum Institut*; véase www.iandrinstitute.org, especialmente el apartado titulado «I & R Factsheet», «What is initiative and Referendum?».

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

ha dicho Didier Nedjar el referéndum en Estados Unidos es un referéndum de derogación, que se corresponde con el referéndum abrogativo previsto en el art. 75 de la Constitución italiana⁶⁹. A diferencia de la iniciativa, que puede tener lugar a nivel constitucional, legislativo o local, el referéndum sólo existe en los dos últimos niveles, especialmente en el local⁷⁰.

El referéndum puede ser popular o legislativo. El referéndum popular es cuando el pueblo (una fracción del electorado) solicita que una ley o disposición administrativas ya aprobadas por el órgano colegiado representativo estatal o local, sean sometidas a votación popular, para su ratificación o derogación. Es lo que en España podríamos llamar referéndum de iniciativa popular. Este instituto se da en 24 estados⁷¹.

El referéndum legislativo (también llamado, en la terminología americana, voluntari o indirect referendun⁷²) se distingue del anterior en que la iniciativa no procede de una fracción del electorado, sino de un órgano o institución pública (órgano colegiado representativo, órgano ejecutivo, etc), y se somete a votación popular. Éste a su vez, puede ser facultativo, o, caso más frecuente, obligatorio (mandatory referendum), cuando así viene exigido por la Constitución o una ley. Todos los estados federados estadounidenses, salvo Delaware, requieren que las enmiendas constitucionales propuestas por el órgano legislativo sea sometidas a la ciudadanía vía referéndum legislativo para su aprobación o rechazo.

Sin embargo, el referéndum legislativo, aunque es muy frecuente a nivel estatal y local, al no proceder de una solicitud de los ciudadanos, no es considerado normalmente un auténtico instrumento de democracia semidirecta en los Estados Unidos, y no suele incluirse en los estudios doctrinales sobre la misma⁷³. Respetaremos esta tradición al estudiar estos institutos en los entes locales norteamericanos.

Frecuentemente los referéndums en Estados Unidos son de carácter decisorio, (binding referendums), mientras que los de carácter consultivo o no vinculantes (no-binding referendums), suelen revestir un carácter anecdótico⁷⁴.

c) Por último, el recall o revocación (institución que no estudiaremos aquí) permite a los ciudadanos, a través de una votación popular, la remoción de los cargos públicos electivos⁷⁵. Según

⁶⁹ Didier Nedjar: «Initiative et référendum aux États-Unis...», cit., p. 1588.

⁷⁰ Didier Nedjar: «Initiative et référendum...», cit., p. 1588.

⁷¹ Véase M. Dane Waters: «The Initiative and Referendum process in America-A Premier. An Overview of What is and How It Works Around the Country», en www.iandrinstitute.org/Waters.htm.

⁷² Jean-Pierre Lassale: «Le référendum aux États-Unis», *Pouvoirs*, 77, 1996, ps. 149-162, esp. ps. 154-157.

⁷³ En este sentido, véase Byron Holman, Craig: «La democrazia diretta locale in California», *Amministrazione*, a. XXIX, n° 2, agosto 1999, ps. 259-290., esp. p. 259.

⁷⁴ Jean-Pierre Lassale: «Le référendum aux États-Unis», cit., ps. 154-157.

⁷⁵ Como dispone el art. 2, sección 13, de la Constitución de California: «Recall is the power of de the electors to remove an elective office». [Www.leginfo.ca.gov/.const/.artcle_2](http://www.leginfo.ca.gov/.const/.artcle_2), p. 3 de 5.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

Craig Byron Holman, la revocación ha sido vista por muchos observadores como el último recurso, usada sólo en circunstancias particularmente graves de corrupción o de comportamientos delictivos por parte de un funcionario público. Para Craig Byton, la revocación, habiendo sido poco eficaz contra los «funcionarios» estatales, sin embargo ha constituido una importante amenaza contra los funcionarios locales⁷⁶.

Por otro lado, los institutos de democracia semidirecta ni forman ni formaban parte de la Constitución original de los Estados Unidos. Surgen a nivel estatal, a finales del siglo XIX y principios del XX, como una reivindicación de grupos populares de base, grupos populistas, para someter a control popular los órganos legislativos estatales, acusados de corrupción y de favorecer exclusivamente a determinados intereses monetarios y a los trust⁷⁷

Aunque existen numerosos estudios sobre la iniciativa y el referéndum a nivel estatal en los Estados Unidos, la información sobre los institutos de democracia semidirecta en los gobiernos locales es más escasa y anecdótica⁷⁸. Sin embargo, como indica M. Dane Waters, el proceso de iniciativa local es viable en cientos de condados, ciudades y municipios a lo largo del país y es utilizado más frecuentemente que a nivel estatal. Casi cada «mayor city» en el país tiene este proceso, incluyendo New York City, Houston, Philadelphia y New Orleans. Algunos estados, como Louisiana y Nueva York, tienen procesos de iniciativa a nivel local pero no a nivel estatal y 356 home rule cities en Texas disponen de este instituto pero el estado como un todo no⁷⁹. De acuerdo con un estudio exhaustivo realizado por Howard D. Hamilton, el volumen nacional de referéndums locales en Estados Unidos podía ser de diez a quince mil al año⁸⁰. Y según Jhon G. Matsusaka, de acuerdo con datos de 1986, mientras que el 41 por 100 de los ciudadanos americanos viven en estados con procesos de iniciativa, el 71 por ciento vive en ciudades que cuentan con este instituto de democracia semidirecta⁸¹.

2.2. Régimen jurídico vigente: el procedimiento tipo para la iniciativa y el referéndum.

Sería escamente productivo intentar realizar un estudio detallado de los procedimientos de iniciativa y referéndum locales en todas las corporaciones locales de todos los estados que

⁷⁶ Cit., p. 264.

⁷⁷ Cronin: *Direct democracy...*, cit., p. 45, citado por Todd Donovan y Shaun Bowler: «An Overview of Direct Democracy in the American States», www.iandrinstitute.org/indepth/overview.htm, 8 páginas.

⁷⁸ En este sentido, John G. Matsusaka: «I&R in American Cities: Basic Patterns» en <http://www.iandrinstitute/Studies.htm>.

⁷⁹ M. Dane Waters: «The Initiative and Referendum process in America-A Premier. An Overview of What is and How It Works Around the Country», en www.iandrinstitute.org/Waters.htm.

⁸⁰ Howard D. Hamilton: «Direct legislation: some implications of Open Housing referenda», *American Political Science Review*, vol. 64 (March 1970), ps. 124-137, cit. por Austin Ranney: «The United States of America», cit., p. 73.

⁸¹ Jhon G. Matsusaka: «I&R in American Cities...», cit.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

permitan estos institutos a nivel local. Sin embargo, podemos extraer un procedimiento tipo, a partir del de iniciativa indirecta (que es el más frecuente a nivel local, al menos en el Estado de California⁸²), y aplicable asimismo (salvadas las diferencias) a la iniciativa directa y al referéndum, e introduciendo en el mismo las peculiaridades de las regulaciones de diversos estados. Asimismo, con carácter general, este procedimiento tipo se va a describir, abstracción hecha del tipo de Corporación local en que se aplique, sea municipio, condado o cualquier otra⁸³.

M. Dane Waters, refiriéndose a la iniciativa a nivel estatal, indica que ciertos aspectos del proceso de iniciativa son comunes para todos los estados. Los cinco aspectos básicos de todo proceso de iniciativa son: a) presentación preliminar de la solicitud; b) revisión de la iniciativa para su consonancia con las exigencias legales antes de su puesta en circulación; c) circulación de la solicitud para obtener el número requerido de firmas; d) sumisión de las firmas de la solicitud a una verificación por un órgano público; e) el emplazamiento de la iniciativa a votación y la subsiguiente votación⁸⁴ ⁸⁵. Hay que tener en cuenta, no obstante, que en el procedimiento de iniciativa indirecta, existe otra fase, situada entre la cuarta y la quinta, consistente en el pronunciamiento del órgano legislativo sobre la aprobación o rechazo de la iniciativa.

2. 2. 1. La presentación preliminar de la solicitud: plazo y requisitos formales y materiales.

No suele haber plazo para la presentación de la solicitud de iniciativa; no obstante, la legislación estatal de Nevada dispone que la solicitud de iniciativa o de referéndum debe ser presentada como mínimo cuatro meses antes de la próxima elección general, con la finalidad de

⁸² Véase: Craig Byron Holman, cit. Sobre el proceso de iniciativa a nivel estatal en California, y sus restricciones legales y constitucionales, véase asimismo: David Floyd Feeney: «Legal Restrictions Applying to the California Initiative Process», documento preparado para la *Speaker's Commission on the California Initiative Process*, Diciembre 2000. El documento puede verse, en formato Adobe PDF, en www.cainitiative.org/library/legal-restrict.html.

⁸³ Para justificar esta solución, podremos traer aquí a colación las palabras de Jean-Pierre Lassale- «Le référendum aux États-Unis», *Pouvoirs*, 77, 1996, ps. 149-162, esp. p. 150 y ss.- en el sentido de que es difícil analizar independientemente la iniciativa del referéndum, particularmente en los Estados Unidos, donde los procedimientos utilizados son a menudo complejos, y donde cada Estado miembro es libre, bajo reserva del marco federal, de organizar cómo entienden la participación de los ciudadanos en la vida política y administrativa.

⁸⁴ En cambio, Didier Nedjar reduce el procedimiento común para la iniciativa y el referéndum a tres etapas: elaboración de la proposición, su cualificación para el voto por la reunión de un número definido de firmas de los electores, y el voto mismo. Añade el autor que la primera de estas etapas sólo es realmente significativa para la iniciativa, puesto que la elaboración de la propuesta exige la redacción de la norma llamada a estar sometida al voto. Las otras dos etapas son por el contrario muy similares, y la variación en su realización provendrá más del nivel normativo, constitucional, legislativo o local, que del hecho de que se trate de una iniciativa o de un referéndum» - «Initiative et référendum aux États-unis. Contribution à l'étude des normes d'origine populaire et du droit référendaire», *Revue du Droit Public*, 6-1993, ps. 1585-1642, esp. p. 1589.

⁸⁵ Véase: M. Dane Waters: «The initiative and referendum Process in America- A premier. an Overview of What it is and How It Works Around the Country», en www.iandrinstitute.org/waters.htm.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

que pueda ser llevada a votación en dicha elección. Del mismo modo, la legislación de Nueva Jersey establece que la solicitud de iniciativa debe ser presentada, para la recogida de las firmas, 40 días antes de la próxima elección general o primaria⁸⁶.

En el caso del referéndum, se suele estipular un plazo a partir de la publicación del reglamento o aprobación del mismo por el Consejo de Gobierno, plazo que suele situarse entre los 30 y los 90 días.

Respecto de los requisitos formales, según Craig Byron Holman⁸⁷ para el caso de las Corporaciones locales de California, los electores locales redactan el esbozo de una propuesta de iniciativa con o sin ayuda de un asesor legal particular, o del staff legal del gobierno local.

Los promotores someten después el esbozo de la propuesta al canciller del municipio o del condado. Junto a la solicitud debe acompañarse: un eslogan y un resumen que haya preparado el órgano consultivo local, una advertencia de que los promotores deben hacer circular la solicitud popular de la iniciativa, y, a discreción de los promotores, un informe de no más de 500 palabras que expliquen los motivos que están en la base de la iniciativa. Los administradores locales añaden también una tasa de no más de 200 dólares a fin de financiar la iniciativa misma⁸⁸.

En cuanto a los requisitos *materiales* de la solicitud de iniciativa, es decir, al objeto sobre el que ha de versar la iniciativa o referéndum, es preciso destacar que en algunos estados (concretamente trece) la iniciativa y/o el referéndum locales no se permiten con carácter general, sino que el derecho estatal los restringe a -o los permite para- asuntos concretos (en estos últimos casos, las materias podrían ser ampliadas por la normativa local. Entre estos asuntos destaca la iniciativa para cambiar la forma de gobierno⁸⁹. Este tipo de iniciativa se permite en ciudades o condados de Illinois, Iowa, Kansas, Kentucky y Mississippi⁹⁰.

Otros asuntos concretos que son objeto específico y exclusivo de iniciativa y/o referéndum local en algunos estados son: la adquisición de un local público, y la creación de servicios públicos, en algunos municipios de Indiana; la creación o incremento de los impuestos locales, en Kentucky, Iowa, Ohio y Virginia; la opción local sobre la venta de licores, en Kentucky, Louisiana y Virginia; el establecimiento de parques públicos, patios de recreo y aeropuertos (en Nueva York, tanto para la iniciativa como para el referéndum); el cierre de las oficinas los sábados: en Virginia, para todos los municipios y condados⁹¹.

⁸⁶ Sharon Lawrence: «Initiative and Referéndum- A direct Voice for County Voters», en www.naco.org/pus/research/issues/initiate.efm.

⁸⁷ «La democrazia diretta locale in California», *Amministrare*, a. XXIX, n° 2, agosto 1999, ps. 259-290, p. 288, nota 15.

⁸⁸ Craig Byron Holman: «La democrazia diretta...», cit., p. 265.

⁸⁹ Sobre las formas de gobierno local en Estados Unidos, véase, entre otros: Cart J. Friedrich: *Gobierno Constitucional y democracia*, Vol. I, cit., ps. 484 y ss; Jean Becquart-Leclercq: *La démocratie locale à l'américaine*, PUF, París, 1988, ps. 24 y ss.

⁹⁰ Datos tomados del Initiative and Referendum Institute (IRI): «Local Initiative and Referendum: By State». [Www.iandrinstitute.org/local/states.htm](http://www.iandrinstitute.org/local/states.htm).

⁹¹ Idem.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

En otros estados, el objeto es más amplio, al referirse a cualquier asunto que sea competencia del consejo de gobierno local; aunque, en determinados casos, se suelen excluir algunas materias del objeto del referéndum o iniciativa locales. Así, en Montana el legislador estatal permite la iniciativa y el referéndum sobre materias que sean competencia (legislativa o no) del consejo de gobierno local, salvo las atinentes al presupuesto anual, determinados empréstitos e impuestos locales⁹².

Como ha dicho Didier Nedjar, la exclusión de determinadas materias del objeto de la iniciativa o referéndum locales es una técnica para garantizar la separación de poderes entre el poder representativo y el poder popular, en concreto para proteger al primero frente al segundo⁹³.

Debe entenderse, en este sentido, que la iniciativa y el referéndum son «un poder subordinado», no originario ni anterior al Estado, sino sometidos a los principios de legalidad (lo que prohíbe las «ordenanzas ultra vires») y de constitucionalidad⁹⁴. En relación con esto último, las iniciativas y referéndums deben respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos, y no ser discriminatorias. En este sentido, se ha dicho que en Estados Unidos los institutos de democracia semidirecta (sobre todo la iniciativa) son, a veces, y con más frecuencia a nivel local, un medio de expresión de la mayoría en detrimento de los derechos de las minorías⁹⁵. En cambio, para Todd Donovan y Shaun Bowler, el factor determinante en relación con la protección (o vulneración) de los derechos de las minorías no es el uso de institutos de democracia semidirecta o tan sólo de las instituciones de democracia representativa, sino el tamaño de la colectividad política donde se adoptan las decisiones, de modo que a medida que disminuye ésta aumenta el riesgo de que se vulneren los derechos de las minorías⁹⁶.

Suele ser frecuente, asimismo,, establecer la regla del objeto único (principio de unidad de la materia en Suiza), a fin de evitar que se presenten iniciativas de contenido heterogéneo (catch all initiatives)⁹⁷.

En la práctica, los asuntos más tratados en las medidas de referéndum e iniciativa llevadas a votación a nivel local, por lo menos en el caso de California, han sido el uso del territorio y el desarrollo local. Así, en el caso del condado de Los Ángeles, el 82 por ciento de las iniciativas han tratado cuestiones de ordenación del territorio, incluyendo en esta materia los planes urbanísticos, el bloque del desarrollo comercial, la protección del medio ambiente y la planificación

⁹² Véase Sharon Lawrence, cit.

⁹³ Didier Nedjar: «Initiative et référendum aux États-Unis...», cit., ps. 1617-1618.

⁹⁴ Didier Nedjar: «Initiative et référendum...», cit., p. 1609 y ss.

⁹⁵ Véase Didier Nedjar: «Initiative et référendum...», cit., esp. ps. 1639 y ss., y los autores y jurisprudencia allí citados. Véase, asimismo, Barbara Gamble: «Putting Rights to a Popular Vote», *American Journal of Political Science*, N.º 41, 1997, ps. 245-269.

⁹⁶ Todd Donovan y Shaun Bowler: «Direct Democracy and Minority Rights. An Extension», en www.iandrinstitute.org/Studies.htm, asimismo publicado en *American Journal of Political Science*, 1998.

⁹⁷ Didier nedjar: «Initiative et référendum...», cit., ps. 16121 y ss.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

urbanística⁹⁸.

2.2. 2. El control administrativo de la iniciativa.

El control de la iniciativa, su consonancia con las exigencias legales, en cuanto a los requisitos formales o materiales, antes de su puesta en circulación, suele corresponder al secretario del ente local. Puede que esta fase tenga lugar antes de la recogida de las firmas (lo que sería lo ideal para evitar lo que podría resultar un gasto innecesario de tiempo y de recursos en la recolección de las firmas), o posteriormente. En este último caso, la autoridad local verificaría, junto al cumplimiento de estos requisitos formales y materiales, el número y la autenticidad de las firmas recogidas.

2.2. 3. Circulación de la solicitud para obtener el número requerido de firmas.

En California, dentro de los quince días desde la calificación de la iniciativa, el abogado del municipio o el consultor (o asesor) del condado debe entregar a los promotores un formulario para la recogida de las firmas con un título bien preciso y un resumen⁹⁹.

En este Estado, además, antes de que se inicie el proceso de recogida de firmas a nivel local, los promotores que sean de una ciudad sin carta constitucional («general law community»¹⁰⁰), deben notificar al público que se está iniciando una solicitud popular. Esta regla puede ser establecida libremente en las «charter communities» (la ciudad de los Ángeles no lo ha establecido así¹⁰¹). Los promotores deben publicar dicha notificación junto al slogan y al resumen en tres lugares de interés público y en un diario de amplia difusión¹⁰².

Una vez que se han satisfecho todos los requisitos de la notificación pública puede iniciarse la circulación de los modelos de solicitud para la recogida de las firmas. Es preciso que se envíe a la autoridad local una prueba de tal publicación¹⁰³.

La solicitud de iniciativa debe venir avalada por un determinado porcentaje de firmas, que se calcula, o bien sobre el número de electores registrados (censados) en el ámbito territorial del ente local, o bien sobre el número de votos emitidos en las elecciones locales inmediatamente

⁹⁸ Véase: Craig Byron Holman: «La democrazia diretta...», cit., ps. 267-268.

⁹⁹ Craig Byron Holman, p. 265.

¹⁰⁰ Como apunta Craig Byron Holman - «La democrazia diretta...», cit., p. 288, nota 15- los procedimientos que regulan la iniciativa a nivel local pueden diferir mucho según se trate de «*charters communities*» o de «*general law communities*». La Carta constitucional es una especie de «mini Constitución», cuyo propósito es definir la estructura de gobierno de un condado o de una ciudad. Las Cartas constitucionales no pueden contradecir lo dispuesto en las Constituciones federal y estatal, sin embargo pueden sustituir a las leyes del Estado en las áreas que se refieren estrictamente a «materias de interés municipal», aunque éste sea un concepto de difícil precisión. En cambio, las «*general law communities*» operan estrictamente dentro de la estructura de la legislación del Estado.

¹⁰¹ Craig Byron Holman, cit., p. 265.

¹⁰² Idem.

¹⁰³ Craig Byron Holman: «Democrazia diretta...», cit. 265.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

anteriores (ya sea para la provisión del cargo de alcalde o de otro órgano de gobierno).

En el primer supuesto, (y prescindiendo de si la regla se da en todos los municipios y/o condados del Estado o a sólo en algunos) el porcentaje de firmas requerido sobre los electores censados suele situarse entre el mínimo del 4 por ciento de Dade (Florida), y el máximo del 25 en Alabama, Ohio (Dayton) y New Jersey, siendo el 5 por ciento el porcentaje standard o más usado¹⁰⁴.

En el segundo supuesto, cuando se calcula el porcentaje de firmas requeridas sobre el número de votos emitidos en las anteriores elecciones locales, el porcentaje se sitúa entre el 3 por ciento, en Detroit (Michigan), y el 30 por ciento, en algunos municipios de Utah. El porcentaje de uso más frecuente no es el 5, sino el 15 por ciento (en Arkansas, Nebraska, Nevada, New Jersey, Dakota del Norte, Pensylvania y Wisconsin). La razón hay que hallarla en que la cantidad sobre la que se calcula- el número de votos emitidos- suele ser inferior a la del primer supuesto- el número de electores registrados-¹⁰⁵.

El plazo para la recogida de las firmas varía en la legislación de un estado a otro, situándose entre los 90 y los 180 días¹⁰⁶.

En la práctica, la recogida de firmas resulta difícil para los promotores de la medida (iniciativa o referéndum) que tienen escasos recursos económicos. Según Craig Byron Holman, la extrema dificultad de recoger las firmas ha generado en el Estado de California (y debemos añadir que también en otros estados) la creación de empresas profesionales de recogida de firmas a cambio de pago¹⁰⁷.

Casi todos los intentos de limitar o impedir, mediante ley, la obtención de firmas mediante pago han fracasado ante los tribunales norteamericanos -incluido el Tribunal Supremo Federal-, los cuales se basan principalmente en la Primera Enmienda de la Constitución de 1787: «El Congreso no hará ley alguna por la que... se limite la libertad de expresión...»¹⁰⁸. Sin embargo, y no obstante estos pronunciamientos jurisdiccionales, a diferencia del nivel estatal, donde aumenta progresivamente la recogida de firmas profesional frente a la voluntaria, todavía a nivel local la regla general es la recogida voluntaria de las firmas, ya que el número de las mismas exigido, al ser la circunscripción más pequeña, es mucho más reducido. Aún así, la existencia

¹⁰⁴ Los datos han sido elaborados a partir de los ofrecidos por Tari Renner en: «Local initiative and Referendum in the United States. An Overview», especialmente en el epígrafe que lleva por título «What is aviable in your state?», que puede encontrarse en: www.iandrinstute.org/local/states.htm, ps. 1 a 6, donde se estudia el referéndum y la iniciativa local por Estados.

¹⁰⁵ Véase la nota anterior.

¹⁰⁶ Sharon Lawrence, cit.

¹⁰⁷ Cit., p. 271.

¹⁰⁸ Los casos más emblemáticos ante el Tribunal Surpremo Federal sobre restricción de la circulación de solicitudes de iniciativa popular son: el caso *Meyer v. Grant* [486 U.S. 414(1988)], discutido el 25 de abril de 1988, decidido el 6 de junio de 1988 (puede hallarse en: <http://laws.findlaw.com/us/486/414/html>), y el caso *Buckley v. American Constitutional Law Fundation, Inc.*, 525 U.S. 182 (1999), discutido el 14 de octubre de 1998, y decidido el 12 de enero de 1999 (véase en: <http://laws.findlaw.com/us/525/182.html>).

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

misma de empresas profesionales de recogida de firmas a este nivel encarece el proceso mismo de recolección, dando más facilidades a los grupos económicos reducidos y minoritarios (que acuden a tales empresas) que a la generalidad de los ciudadanos, lo que contradice el espíritu de los institutos de democracia semidirecta y la finalidad con que fueron creados. Aunque, como hemos dicho, la perversión de los procesos de iniciativa y referéndum es mucho más grave a nivel estatal que a nivel local¹⁰⁹.

2. 2. 4. Sumisión de las firmas de la solicitud a una verificación por un órgano público.

Tras la recogida de las firmas, se procede a la cualificación de la medida (iniciativa o referéndum) para el voto, esto es, a la verificación por la autoridad local del cumplimiento de los requisitos legales en cuanto al número de firmas, modelo oficial del pliego de firmas , etc.

Como afirma Craig Byron Holman, refiriéndose a las Corporaciones locales de California, en la práctica la autoridad local suele representar un serio obstáculo para los promotores de la iniciativa. La razón está en la lógica misma del proceso de iniciativa: ésta se suele interponer frente a la pasividad del gobierno local¹¹⁰. El gobierno local puede obstaculizar la iniciativa a través de diversos medios, como exigir demasiados requisitos formales para la verificación del número y de la autenticidad de las firmas, realizando una interpretación rígida de tales requisitos. De este modo, si una firma o una dirección no están escritos exactamente en la forma contenida en los archivos de electores registrados, o falta una fecha, la autoridad local (normalmente, el mayor) anula la firma¹¹¹.

Ciertamente, contra el rechazo de la medida para el voto, los ciudadanos pueden interponer recursos ante los tribunales, pero esto suele resultar demasiado costoso en tiempo y en dinero. Por esta razón, concluye Craig Byron Holman que el obstruccionismo de los gobiernos locales amenaza el instituto de la democracia directa y la confianza de los ciudadanos en el gobierno de la ciudad¹¹².

2. 2. 5. Sumisión de la solicitud al órgano colegiado representativo del municipio o condado.

Esta fase normalmente sólo se da en el procedimiento de iniciativa indirecta, que parece ser el más frecuente a nivel local. No tiene lugar en el procedimiento de iniciativa directa, donde una vez verificados el número y autenticidad de las firmas, la medida es llevada directamente al voto. Tampoco suele darse en el procedimiento de referéndum, salvo excepciones.

En el procedimiento de iniciativa indirecta, una vez verificados el número y autenticidad de las firmas, la medida es sometida al órgano de gobierno de la administración local . Este suele disponer de un plazo determinado, desde que le es presentada la solicitud, para pronunciarse sobre la misma.

El consejo de gobierno suele tener tres posibilidades:

- a) Puede votar a favor de la iniciativa en su integridad, a fin de que se convierta en ley

¹⁰⁹ Véase Craig Byron Holman, cit., ps. 274-275.

¹¹⁰ Cit., ps. 275-276.

¹¹¹ Craig Byron Holman, cit., p. 277.

¹¹² Cit., p. 277.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

local, en cuyo caso la iniciativa se sustrae al voto de los electores. En el caso del referéndum, el voto a favor de la solicitud implicaría la derogación (o no aprobación, dependiendo del momento en que se someta la solicitud al consejo), del reglamento o disposición objeto del mismo.

b) Puede decidir como alternativa no aprobar la iniciativa, en cuyo caso la somete al voto popular tal como ha sido formulada originariamente.

c) Puede decidir sustituir la iniciativa misma por una propuesta propia alternativa, que se somete, junto con la iniciativa originaria, al voto de los electores. Esta tercera posibilidad, existe, por ejemplo, en California y en Utah.

Normalmente, en ninguno de los tres casos, la iniciativa puede ser enmendada o modificada, incluso si los promotores se pusieran de acuerdo sobre la modificación a efectuar; la iniciativa se entiende redactada en forma definitiva una vez que se ha sometido a su formulación oficial, y por tanto desde aquél momento no puede ser modificada¹¹³.

En algunos Estados, como Montana, Nevada y Nueva Jersey, sólo caben las dos primeras posibilidades (aprobar o rechazar la iniciativa) sin que quepa presentar a votación popular, conjuntamente, un texto alternativo¹¹⁴.

2. 2. 6. El emplazamiento de la medida a votación: la campaña para el voto.

El plazo para llevar la medida (iniciativa o referéndum) a votación, se suele establecer a partir de la fecha del pronunciamiento sobre la misma por el órgano de gobierno local. Y normalmente la votación suele tener lugar coincidiendo con una elección local de carácter general. De no haber ninguna consulta en el plazo establecido, habrá una votación (se suele hablar de elección) especial¹¹⁵.

En cuanto a la campaña para el voto, en las Corporaciones locales de California, y según Craig Byron Holman, los electores vienen a conocer el hecho de que va a tener lugar una votación fundamentalmente a través de tres medios: la información, la publicidad de pago, y el opúsculo o panfleto del elector¹¹⁶. Éste último es el instrumento más importante para la difusión de informaciones electorales libres¹¹⁷. Todas las administraciones locales distribuyen a los inscritos en los registros electorales una descripción y un análisis de las disposiciones sometidas al voto.

Por otra parte, según un reciente análisis, la cobertura que la prensa hace de algunas medidas de votación es muy escasa y virtualmente inexistente¹¹⁸.

¹¹³ . Así lo describe Craig Byron para el caso de California, cit., p. 266.

¹¹⁴ Sharon Lawrence, cit.

¹¹⁵ Sharon Lawrence, cit.

¹¹⁶ Byron Holman, Craig: «La democrazia diretta locale in California», *Amministrazione*, a. XXIX, n° 2, agosto 1999, ps. 259-290, p. 277).

¹¹⁷ Idem, p. 278.

¹¹⁸ Edward L. Lascher, Jr. : «Press Coverage of propositions is Sparce in California», *Public Affairs Report, Institute of Governmental Studies*, University of California, Berkeley, Vol. 38, N° 2, March 1997, p. 9-10, cit. Por Ph. D. Charlene Wear Simmons: «California's Statewide Initiative Process», cit.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

Además de estos medios, los promotores y opositores a la iniciativa, a fin de difundir las propias informaciones de voto, usan la publicidad en radio y televisión, los anuncios sobre los periódicos, , etc¹¹⁹. La publicidad de pago es muy eficaz, sobre todo como medio para contrastar la iniciativa. Existen empresas profesionales desde los años treinta, que utilizan técnicas similares a la venta de un producto comercial¹²⁰.

El papel principal de los grupos económicos en las iniciativas locales ha sido el de fuerza de oposición. Los opositores a la iniciativa han contribuido con una cantidad media de 22.000 dólares, frente a 1000 dólares de media gastados por los promotores de la iniciativa¹²¹. Como dice Craig Byron Holman, esto es exactamente lo contrario de lo que proponían los grupos populistas y progresistas que a finales del XIX y principios del XX introdujeron los institutos de democracia semidirecta a nivel estatal y local.

Por otro lado, al igual que ha sucedido con los intentos de limitar la recogida de firmas mediante pago, la leyes estatales que han procurado restringir la cantidad de dinero que la corporaciones privadas pueden utilizar en la campaña para el voto, han sido invalidadas por los tribunales de justicia (incluyendo el Tribunal Supremo Federal) en base a la vulneración de la primera enmienda de la Constitución de 1787. Podemos citar los casos siguientes ante el Tribunal Supremo Federal: Buckley v. Valeo [424 U.S. 1 (1976)¹²²], First National Bank of Boston v. Bellotti [435 U.S. 765 (1978)¹²³, y el caso Citizen Against Rent Control v. Berkeley, 454 U.S. 290 (1981)¹²⁴.

2. 2. 7. La votación.

En todos los estados, la medida llevada a votación (sea referéndum o iniciativa local) se aprueba por mayoría de votos, prescindiendo asimismo del hecho de que el objeto de la medida sea un reglamento o una enmienda a la carta constitucional local¹²⁵.

¹¹⁹ Idem, p. 279.

¹²⁰ Idem.

¹²¹ Cit., p. 282.

¹²² Caso argumentado el 10 de noviembre de 1975; decidido el 30 de junio de 1976. Puede verse en: <http://laws.findlaw.com/us/486/414.html> Pierre Patenaude critica la jurisprudencia sobre las limitaciones de los gastos electorales contenida en esta Sentencia, por cuanto es claro que una libertad total favorece a los poderosos y falsea el juego democrático- «La réglementation du financement des campagnes référendaires», AAVV: *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruylant, Bruxelles, 1986, p. 123 y ss, esp. p. 132,

¹²³ *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765 (1978), caso discutido en 9 de noviembre de 1977, y decidido el 26 de abril de 1978. La sentencia completa puede hallarse en <http://laws.findlaw.com/us/435/765.html>

¹²⁴ *Citizens Against Rent Control v. Berkeley*, 454 U.S. 290 (1981), discutido el 14 de octubre de 1981, y decidido el 14 de diciembre de 1981. Puede hallarse en: <http://laws.findlaw.com/us/454/290.html>.

¹²⁵ Sharon Lawrence, cit.; Craig, Byron Holman, cit., p. 266, para el caso de California.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

2. 2. 8. Efectos de la votación.

A veces se establece un plazo para que la medida votada (iniciativa o referéndum) surta efectos; a no ser que el reglamento o disposición sometidos a votación dispongan otra cosa¹²⁶.

En el caso del referéndum (que es siempre derogatorio, como hemos visto) la aprobación de la solicitud suele llevar aparejada la suspensión del reglamento objeto del referéndum hasta el momento de la votación.

Con carácter general, una vez aprobada una medida (normalmente la iniciativa), por votación popular, dicha medida no puede ser derogada ni enmendada por el órgano de gobierno local durante un plazo de tiempo determinado. Es lo que se llama el principio de «préemption», o preferencia de la legislación popular sobre la representativa.

3. El referéndum local en Francia.

3. 1. Introducción.

Siguiendo a Jacques Viguier¹²⁷, podemos decir que el referéndum local, con escasas excepciones, ha estado prohibido, o no se ha regulado legalmente, durante toda la historia Constitucional francesa, prácticamente hasta la V República. Las razones de tal situación hay que buscarlas en la idea de Estado Unitario, y en la tradición centralista jacobina¹²⁸, así como en la tradición del gobierno representativo introducido en el art. 2 del título 3 de la Constitución de 1791¹²⁹, y que se perpetúa hasta nuestros días¹³⁰. No obstante, esta tradición no ha impedido la celebración de referendums locales, a partir de finales del S. XIX y durante el siglo XX.

Por otra parte, con anterioridad a la Ley constitucional nº 2003-276, de 28 de marzo de 2003, relativa a la organización descentralizada de la República¹³¹, que ha venido a modificar los arts. 72 a 76 de la Constitución sobre las Colectividades territoriales de la República, introduciendo entre otros aspectos el referéndum local, la mayoría de la doctrina opinaba que no era posible, bajo la Constitución de la V República, un referéndum local de carácter decisorio, a lo sumo sólo sería admisible el consultivo¹³².

¹²⁶ Idem.

¹²⁷ «Premières expériences de «referéndum» communal», *Revue Française de Droit Administratif*, N° 3, 1996, ps. 441-451. Véase, asimismo, Marion Paoletti: *La démocratie locale et le référendum. Analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 25 y ss.

¹²⁸ Jacques Viguier, cit., p. 441.

¹²⁹ Este precepto disponía que: «La nación, solamente de la cual emanan todos los poderes, no puede ejercerlos sino por delegación. La Constitución francesa es representativa».

¹³⁰ Jean-Paul Francou: «Le référendum local. Heurs et malheurs», *Droit Administratif*, 39^e année, N° 7, juillet 2000, ps. 4-8, esp. p. 4.

¹³¹ *Journal Officiel de la République Française*, 29 mars 2003, p. 5568.

¹³² Sobre la polémica constitucional en torno a la constitucionalidad del referéndum local, véase,

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

A pesar de su falta de regulación legal¹³³, se calcula que ha habido en Francia, desde enero de 1971 a diciembre de 1993, más de 200 referéndums comunales, aproximadamente nueve referéndums por año¹³⁴. A partir de 1992, ha habido un aumento sensible de la práctica de los referéndums locales, sobre todo durante los años 1992 y 1993; aumento que Marion Paoletti achaca al debate sobre la codificación del referéndum¹³⁵.

3. 2. Régimen jurídico vigente.

La regulación del referéndum municipal en Francia ha sufrido diversas modificaciones.

En virtud de la Ley N° 92-125, de 6 de febrero de 1992¹³⁶, relativa a la administración territorial de la República, se estableció, dentro del Título II, que llevaba por nombre «De la democracia local», y en el Capítulo II relativo a la participación de los habitantes en la vida local, un procedimiento referendario, eso así, de carácter consultivo, sobre asuntos relevantes de competencia municipal¹³⁷. El art. 21 de esta ley añadió al Título II del Libro I del Código

entre otros: Jacques Viguier, cit., p. 450; Jean Bernard Auby : «La Loi du 6 février 1992 et la citoyenneté locale», *Revue Française de Droit Administratif*, 9 (1), jan.-févr. 1993, p. 43; Jean-Marie Denquin: «Référendums consultatifs», *Pouvoirs*, 77, 1994, ps. 79-93, esp. p. 80; Michell Guillot: «La recevabilité des constestations relatives aux référendums d'initiative municipales», *RFDA* N° 12, 1996, ps. 460 a 471; Jean-Paul Francou: «Le referéndum local...», cit., p. 5; Michel Verpeaux: «Le “référendum” communal devant le juge administratif: premier bilan», *Revue Administrative*, N° 289, 1996, ps. 95-107, esp. p. 98; Nicole Belloubet-Frier: «Les référendums municipaux», *Pouvoirs*, N° 77, 1996, ps. 163 a 179, esp. p. 170.

¹³³ Tan sólo la Ley N° 71-588, de 16 de julio de 1971 preveía un referéndum local de carácter decisorio, limitado a los casos de fusión de municipios. El referéndum debía ser organizado a solicitud de dos tercios de la población del conjunto del territorio en que se considerara la fusión, o de dos tercios de los de los consejeros municipales que a su vez representarían a la mitad de la población.

¹³⁴ La estimación es hecha por Marion Paoletti: «Le référendum local en France. Variations pratiques autour du droit», *Revue Française de Science Politique*, Volume 46, numéro 6, decembre 1996, ps. 883-913, esp. p. 883; véase, del mismo autor: *La démocratie locale et le référendum*, cit., p. 85 y ss., así como: «El referéndum local en Francia», en Joan Botella Corral (coord.): *La ciudad democrática*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 1999, ps. 137 a 173. Los artículos de esta obra colectiva tuvieron su origen en unas jornadas de debate bajo el título general de «La democracia local hacia el siglo XXI» que organizó, en noviembre de 1997, el Departamento de Asociacionismo y Participación Ciudadana de la Diputación de Barcelona.

¹³⁵ Cit., ps. 906 a 908.

¹³⁶ *JO* de 8 de febrero, p. 2064.

¹³⁷ Sobre esta ley, véase, entre otros: J. L. Perraux: «Quelles perspectives pour le référendum communal après l'adoption de la loi sur l'organisation territoriale?», *Les Petites Affiches*, 107, 21 septembre 1992, ps. 9-21; R. Rouquette: «La loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République», *Les Petites Affiches*, 27 novembre 1992, ps. 11-16; J.L. Forel: «Quelques remarques sur le référendum local», *Revue Administrative*, 1992, p. 256 y ss.; F. Linditch: «Référendum local et démocratie représentative», *Petites Affiches*, 1992, p. 50 y ss; Jean-Bernard Auby: «La loi du 6 février 1992 et la citoyenneté locale», *Revue Française de Droit Administratif*, 9 (1) janv.-févr. 1993, ps. 37-46; Michel Verpeaux: «Le “référendum” communal” devant le juge administratif: premiers bilans», *La Revue Administrative*, mars 1996, ps. 190-26. Antes de la aprobación de esta ley, el referéndum local también ha sido objeto de tratamiento doctrinal. Véase: J. Delpech: «Du référendum en droit public et spécialement du référendum municipal», *Revue du Droit Public*, 1905, p. 387 y ss.; asimismo en, «Le référendum communal», *Mélanges Negulesco*, 1935, p. 211 y ss;

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

municipal (Code des Communes) un Capítulo V, que llevaba por título: «Participación de los habitantes en la vida local» (art. L125-1 a L125-6).

Con la Ley nº 96-142, de 21 de febrero de 1996, el Code des communes se transforma en el Code général des collectivités territoriales, pasando a disciplinarse la materia que nos ocupa en los arts. L2142-1 y L2142-4 a 7 de dicho Código.

De acuerdo con Ley nº 2002-276, de 27 de febrero de 2002¹³⁸, relativa a la democracia de proximidad, el referéndum consultivo comunal se regula en el Capítulo II del Título IV del Libro Primero del la Segunda Parte del Código general de las colectividades territoriales, bajo el título: «Consulta de los electores sobre los asuntos municipales», art. L2142-1 a L2142-8.

La ley Nº 92-125 fue desarrollada por el Decreto nº 93-222, de 17 de febrero de 1993, cuyas disposiciones son reagrupadas en los arts. R. 125-1 a R. 125-9 del Código municipal, (arts. R2142-1 a R2142-11 del Código general de colectividades territoriales, en adelante CGCT).

Según Jean-Paul Francou, la codificación del referéndum comunal realizada en 1992 responde al deseo de restringirlo, y de impedir su uso con fines demagógicos y plebiscitarios¹³⁹; se limitó su objeto a los asuntos de competencia municipal, prohibiéndose los «referéndums externos», utilizados como medios de presión frente al Estado o frente a otras administraciones públicas¹⁴⁰.

Aparte de la ley de 1992, la Ley 95-115, de 4 de febrero de 1995 (JO de 5 de febrero, p. 1973), de orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio, introdujo, en su art. 85, la iniciativa popular para el referéndum consultivo comunal¹⁴¹, aunque sólo en relación con las operaciones relevantes de ordenación del territorio, ampliando al mismo tiempo el ámbito territorial del referéndum, en este caso, a los llamados «establecimientos públicos de cooperación inter-municipal». Además de este ámbito territorial, y del municipal, el art. L2142-1 del CGCT permitió que la consulta afectara sólo a los electores de una parte del territorio de la comuna para asuntos que interesaran especialmente a esa parte de la comuna.

Por otro lado, la Ley constitucional nº 2003-276, de 28 de marzo de 2003, relativa a la

A. Coudevylle: «Plaidoyer en faveur du référendum comunab», *Revue Administrative*, 1978, ps. 483 y ss.

¹³⁸ *Journal Officiel* Nº. 50, de 28 de febrero de 2002, p. 3808.

¹³⁹ Jean-Paul Francou: «Le référendum...», cit., p. 5.

¹⁴⁰ Michel Verpau: «Le “référendum” comunal devant le juge administratif: premier bilan», *La Revue Administrative*, Nº 289, 1996, ps. 95-107, esp. p. 95. Según Marion Paoletti, estos referéndums externos suponían en la práctica anterior a 1992 un tercio de los celebrados. La mayor parte de los mismos se han producido en comunas de pequeño tamaño, que no disponen de otros modos de acceso al poder central. La codificación es un medio para que el gobierno prohíba tales prácticas- «Le référendum local en France...», cit., ps. 898-899-.

¹⁴¹ A favor de la introducción de la iniciativa popular a nivel nacional, en el referéndum legislativo del art. 11 de la Constitución francesa, véase: Pierre Nuss: «Référendum et initiative populaire en France. De l'illusion en général et d l'hypocrisie en particulier», *Revue de Droit Public* nº 5, 2000, ps. 1441-1493.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

organización descentralizada de la República¹⁴², ha venido a modificar los arts. 72 a 76 de la Constitución sobre las Colectividades territoriales de la República. En dichos preceptos se distinguen los siguientes tipos de referéndums o consultas populares de carácter territorial:

a) El referéndum local propiamente dicho (art. 72-1, páf. 2º): «En las condiciones previstas por la ley orgánica, los proyectos de deliberación o de acto relevante de competencia de una colectividad territorial pueden, a su iniciativa, ser sometidos, por vía de referéndum, a la decisión de los electores de esa colectividad».

b) Referéndum para la creación de una colectividad territorial dotada de un estatuto particular o para modificar su organización (art. 72-1, páf. 3º): « Cuando se considere crear una colectividad territorial dotada de un estatuto particular o modificar su organización, puede decidirse por ley consultar a los electores inscritos en la colectividad interesada.

c) Referéndum para la modificación de los límites de las colectividades territoriales, en este caso se puede dar lugar a la consulta de los electores en las condiciones previstas por la ley (art. 72-1, páf. 3, último inciso).

d) Referéndum local para un cambio de régimen en los territorios de ultramar (art. 72-4, páf. 1º): «Ningún cambio, en todo o parte de una de las colectividades territoriales mencionadas en el segundo apartado del art. 72-3 (La Guadalupe, la Guayana, la Martinica, la reunión, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, las islas Walis y Futuna y la Polinesia francesa) , de uno a otro de los regímenes previstos por los arts. 73 (departamentos y regiones de ultramar) y 74 (las colectividades de ultramar), puede realizarse sin que se haya recogido previamente, en las condiciones previstas en el apartado siguiente, el consentimiento de los electores de la colectividad o de la parte de la colectividad interesada. Cada cambio de régimen es decidido por una ley orgánica». El apartado segundo del art. 72-4 de la Constitución francesa dispone que: «El Presidente de la República, a propuesta del gobierno durante el mandato de las sesiones o a propuesta conjunta de las dos asambleas, publicadas en el Journal Officiel, puede decidir consultar a los electores de una colectividad territorial situada ultra-mar sobre una cuestión relativa a su organización, a sus competencias o a su régimen legislativo. Cuando la consulta verse sobre un cambio previsto en la línea precedente y sea organizada a propuesta del Gobierno, éste hace, delante de cada asamblea, una declaración que es seguida de un debate». Por su parte, el art. 73, apartado séptimo, establece que: «La creación por ley de una colectividad que sustituya a un departamento y una región de ultramar o la institución de una asamblea deliberante única para esas dos colectividades no puede realizarse sin que se haya recogido, según las formas previstas en el párrafo segundo del art. 72-4, el consentimiento de los electores inscritos en el ámbito competencial de esas colectividades».

De todas estas formas de referéndum recogidas ahora por la Constitución francesa, sólo nos interesa el referéndum local del art. 72-1, apartado segundo. Este fue desarrollado por la Ley Orgánica nº 2003-705, de 1 de agosto de 2003, relativa al referéndum local (JO nº 177, de 2 de agosto de 2003, p. 13218). Esta Ley establece un Capítulo II, en el Libro Primero de la Primera Parte del Código general de colectividades territoriales, titulado «participación de los electores en las decisiones locales», con única sección titulada «referéndum local», dividida en dos sub-secciones: la primera lleva por nombre «Disposiciones generales» (arts. LO 1112-1 a LO 1112-7); y la segunda «Información de los electores, campaña electoral», (arts. LO 1112-8 a LO 1112-14). Esta ley no derogó expresamente las anteriores que regulaban el referéndum consultivo comunal, o en palabras del Código general de las Colectividades territoriales, la «consulta de los electores sobre los asuntos comunales». (arts. L 2142-1 a L2142-8 CGCT).

Ambas modalidades referendarias se diferencian al menos por su ámbito y por sus

¹⁴² *Journal Officiel* de 29 de marzo de 2003, p. 5568.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

efectos. El referéndum consultivo comunal de las leyes 92-125 y 2002-276 se circunscribe al ámbito municipal e inframunicipal; mientras que el referéndum local de la Ley Orgánica 2003-705 se aplica en todas las colectividades territoriales, esto es, a «los municipios, los departamentos, las regiones, las colectividades con estatuto particular y las colectividades de ultramar regidas por el art. 74» (art. 72, apartado primero, de la Constitución francesa). El referéndum consultivo o, si se prefiere, la consulta comunal, no tiene efectos vinculantes para las autoridades locales. En cambio el «referéndum local» tiene carácter vinculante una vez publicado su resultado en el diario oficial correspondiente, y siempre que se haya dado un determinado quórum de participación en la votación. Es posible que por estas características el referéndum local acabe desplazando en la práctica al referéndum consultivo comunal.

Recientemente, la Ley nº 2004-809, de 13 de agosto de 2004 (J.O. de 17 de agosto), relativa a las libertades y responsabilidades locales, ha modificado los aspectos relativos al referéndum en el CGCT. Los cambios más llamativos son, a simple vista, la derogación de los preceptos relativos a la «Consulta de los electores sobre los asuntos municipales» (arts. L2142-1 a L2142-8), y su sustitución por unas «Consultas de los electores» (nuevos arts. L1112-15 a L1112-21 del CGCT), que se extienden ahora a todas las colectividades territoriales. En consecuencia, con la nueva regulación, la consulta popular y el referéndum local se diferencian básicamente por sus efectos (no vinculantes en el primer caso y vinculantes en el segundo) y por la iniciativa: popular en el primer caso e institucional (es decir, de los órganos de gobierno locales) en el segundo.

Así pues, comenzaremos el estudio del referéndum local en Francia por la consulta popular, que es la forma más antigua de referéndum, y que ahora se extiende, como hemos dicho a todas las colectividades territoriales.

3. 2. 1. La consulta popular.

3. 2. 1. 1. Objeto.

El art. L112-15 del CGCT dispone que la consulta versará «sobre las decisiones que las autoridades de esa colectividad estén llamadas a tomar para regular los asuntos relevantes de su competencia». Además, se precisa que la consulta puede ser limitada a los «electores de una parte del territorio de la colectividad para los asuntos que interesen especialmente a esa parte de la colectividad».

Este precepto viene a ser una reproducción casi exacta del que art. L2142-1 del CGCT, referido a las consultas comunales municipales, que planteó algunas cuestiones en la práctica, que se pueden aplicar a la nueva modalidad:

a) El asunto sometido a consulta popular debe ser de la competencia de la colectividad, quedando excluidos los asuntos que sean competencias de otras administraciones distintas a la colectividad convocante. En un primer momento, este requisito fue interpretado de forma restrictiva por el Consejo de Estado en el asunto «Commune d'Avrillé»¹⁴³ (Decisión de 16 de

¹⁴³ Sobre este asunto véase, entre otros, Soubelet: «Du bon usage des référendums locaux, l'exemple de la commune d'Avrillé Maine-et-Loire», *Revue Administrative*, 1993, p. 156 y ss.; y en « Le référendum local d'Avrillé main-et-Loire suite et fin », *Administration* janv.-mars 1995, nº 166, p. 195 y ss.; G. Koubi: «La superposition d'actes dans le régime juridique du référendum communal», *Petites Affiches*, 31 mai 1995, nº 65, p. 12 y ss.; nota de Y. Jegouzo, *Actualité Juridique. Droit Administratif* 1995, p. 839, en la p. 938 se contiene la decisión del Consejo de Estado; nota de D. Gillig, *Petites Affiches*, 31 julio 1995, nº 91, p. 22; Hervé Rihal: «Le référendum communal, bilan et perspectives. À trop de l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 de décembre de 1994, Commune d'Avrillé, et de l'article 85 de la loi 95-115 du 4 février 1995», *Revue Française de Droit Administratif*, 12 (3) mai-juin 1996, p. 452 y ss, donde se contiene como anexo la decisión

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

diciembre de 1994). De su doctrina se puede deducir que el referéndum local debe afectar de forma directa, y no de forma indirecta, a un asunto relevante de competencia municipal.

Sin embargo, debe adoptarse una interpretación amplia del concepto de «competencia de la colectividad», lo que incluiría no sólo competencias exclusivas de la misma, sino también compartidas con otras administraciones públicas. Esta es la interpretación asumida por el Consejo de Estado en el supuesto de operaciones de urbanismo, en la decisión de 1 de marzo de 1996, caso *Association de défense contre l'implantation d'une grande surface en centre ville de St. Michell de Maurienne*¹⁴⁴, donde el juez administrativo entiende que la realización de la consulta era legal incluso si la realización de la operación implicaba la intervención de decisiones tomadas por otras autoridades distintas de las municipales.

b) Cabría preguntarse a qué autoridades se refiere el art. Citado cuando dispone que la consulta versará «sobre las decisiones que las autoridades de la colectividad estén llamadas a tomar establecimiento». Por ejemplo, para el caso de las comunas, se plantea si puede someterse a referéndum un asunto que sea de atribución del alcalde y no del Consejo municipal. El Consejo de Estado contestó de forma afirmativa esta pregunta en su Decisión de 29 de diciembre de 1995, en el asunto de la comuna de *Saint-Palais-sur-Mer*¹⁴⁵.

c) Por último, debemos indicar con *Christofhe Chantepy* que el referéndum debe versar sobre una cuestión de oportunidad, y no sobre un acto de mera ejecución de la ley (como la concesión o denegación de un permiso de construir), donde no quepa ningún tipo de discrecionalidad.

En cuanto a los asuntos sometidos en la práctica a referéndum, *Marion Paoletti* ha analizado 58 casos, de los cuales la mayoría versaban sobre medio ambiente y energía (17%), circulación y transporte (17 por ciento), ordenación del territorio (16 por ciento), identidad de la comuna (16 por ciento), y adquisición de equipamientos (14 por ciento)¹⁴⁶.

3. 2. 1. 2. Límites temporales.

Decía *Hervé Rihal* (respecto a la consulta popular comunal, pero sus palabras son aplicables a la vigente regulación del referéndum local) que, para evitar toda demagogia, el legislador ha prohibido la utilización del referéndum en períodos «sensibles» que exceden muy extensamente la estricta duración de las campañas electorales¹⁴⁷.

El art. L1112-21 CGCT se remite al art. L1112-6, que establece los límites temporales para el referéndum local. Estos límites serían, en caso de la consulta popular:

No se podrá organizar una consulta:

1º A contar desde el primer día del sexto mes precedente a aquél durante el cual debe procederse a la renovación general o a la renovación de una serie de miembros de la asamblea

del Consejo de Estado de 16 de diciembre de 1994.

¹⁴⁴ Citada por *Philippe Zavoli*: «La démocratie administrative existe-t-elle? Palidoyer pour une refonte de l'enquête publique et du référendum local», *Revue du Droit Public*, N° 5, 2000, ps. 1506-1507.

¹⁴⁵ La decisión del Consejo de Estado puede verse en *L'Actualité juridique- Droit Administratif*, 20 février 1996, ps. 154-155.

¹⁴⁶ *Marion Paoletti*, cit., p. 896.

¹⁴⁷ Cit., p. 454.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

deliberante de la colectividad territorial. La finalidad de este precepto, redactado de forma similar para el referéndum consultivo comunal, es que no se perturbe el funcionamiento de la democracia representativa¹⁴⁸.

2º Durante la campaña o el día de votación previsto para las consultas organizadas en el territorio de la colectividad, con fundamento en los arts. 72-1, apartado último, 72-4 y art. 73, último apartado, de la Constitución (preceptos éstos que se refieren a otras modalidades de referéndum locales en las colectividades territoriales).

3º. Ninguna colectividad territorial puede organizar una consulta local durante la campaña o los días de votación previstos para: la renovación general o la renovación de una serie de los miembros de las asambleas deliberantes de las colectividades territoriales; la renovación general de los diputados; la renovación de cada una de las series de los senadores; la elección de los miembros del Parlamento europeo; la elección del Presidente de la república; un referéndum decidido por el Presidente de la República.

4º. La deliberación que organiza una consulta popular caduca en los casos previstos en el presente artículo o en caso de disolución de la asamblea deliberante de la colectividad territorial que lo haya decidido, de dimisión de todos sus miembros o de anulación definitiva de su elección.

5º. Este límite es específico para la consulta popular: en el plazo de un año a contar desde la realización de un referéndum local o de una consulta popular a iniciativa de una colectividad territorial, ésta no puede organizar otra consulta que verse sobre el mismo objeto.

En opinión de Rihal (referida a la antigua consulta popular comunal, pero igualmente aplicable a la nueva regulación), todas estas limitaciones muestran la desconfianza del legislador, que no ha querido transformar a los alcaldes en pequeños napoleones¹⁴⁹.

Como acertadamente dice M. Verpeaux, en vista de estos límites, es difícil pensar que el referéndum local (o la modalidad de la consulta popular) corra el riesgo de convertirse en una práctica frecuente de democracia semidirecta¹⁵⁰.

3. 2. 1. 3. Procedimiento y efectos.

3. 2. 1. 3. 1. Iniciativa.

El procedimiento referendario para la consulta popular en Francia lo podemos dividir en cuatro fases: de iniciativa, deliberación inicial, escrutinio y deliberación final¹⁵¹. Al analizar cada una de estas fases veremos su naturaleza y sus posibles efectos jurídicos.

a) Iniciativa institucional.

En la nueva regulación de la consulta popular no se contempla la posibilidad de que la propuesta de iniciativa proceda de los órganos de gobierno locales.

En cambio, en la anterior regulación (Ley 92-125, de 6 de febrero de 1992, respecto de la consulta popular comunal, la iniciativa) se reconocía tan sólo al Consejo municipal, sobre una

¹⁴⁸ Christophe Chantepy, cit., p. 472.

¹⁴⁹ Hervé Rihal, cit., p. 454.

¹⁵⁰ Cit., p. 98.

¹⁵¹ Así lo hace Hervé Rihal, cit., p. 454 (respecto a la antigua consulta popular municipal). En cambio, Michel Guillot menciona sólo las tres últimas fases. Véase: «La recevabilité des constestations relatives aux référendums d'initiative municipales», RFDA N° 12, 1996, ps. 460 a 471, esp. p. 461.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

propuesta del alcalde, o a petición escrita de la tercera parte de los miembros del consejo en las comunas de 3500 habitantes y más, y de la mitad de sus miembros en las comunas de menos de 3500 habitantes¹⁵².

b) Supuestos de iniciativa popular.

La Ley de 1992 no reconocía la iniciativa popular para la consulta a los electores de la comuna. Y según Marion Paoletti, en los trabajos preparatorios para la aprobación de esta ley, en ningún momento se consideró la posibilidad de la iniciativa popular¹⁵³. Según este autor, en la práctica referendaria anterior a la ley de 1992 fue muy excepcional la iniciativa popular, o incluso asociativa, de referéndum¹⁵⁴.

Sin embargo, la Ley 95-115, de 4 de febrero de 1995 (art. 85), cuya disposición no se aplicaría hasta junio de 1997, introduce una iniciativa popular de referéndum, en el supuesto en que la consulta tenga por objeto una operación de ordenación del territorio relevante, que sea competencia de las autoridades municipales. Según Marion Paoletti, el cambio de actitud de la mayoría de los elegidos locales hacia la iniciativa popular, aceptándola en 1995, se explica por «la inquietud de enmarcar jurídicamente las movilizaciones locales, de darles un marco institucional constrictivo»¹⁵⁵. De acuerdo con esta ley, la iniciativa correspondió a una quinta parte de los electores inscritos en las listas electorales. El Consejo municipal estaba obligado a deliberar, pero no a obedecer. Dicho de otro modo, el Consejo puede rechazar una iniciativa que le pareciera intempestiva o inoportuna, no estando obligado a convocar el referéndum¹⁵⁶. Es decir, se trataba de un instrumento de democracia participativa, no de democracia semidirecta en sentido estricto, por cuanto de este derecho no derivaba necesariamente un llamamiento a la voluntad popular¹⁵⁷.

¹⁵² Cuando el referéndum tiene lugar en el ámbito de los «establecimientos públicos de cooperación intercomunal», sólo para operaciones relevantes de ordenación del territorio, la asamblea deliberante puede convocarse a petición de los alcaldes de las comunas miembros, o a petición escrita de la mitad de los miembros de la asamblea deliberante, o incluso a petición de una quinta parte de los electores de las comunas miembros. Por otra parte, se ha criticado que el objeto del referéndum en este ámbito territorial se limite a las operaciones de ordenación, teniendo presente que estos establecimientos tienen competencias más amplias. Véase: Hervé Rihal, cit., p. 458.

¹⁵³ Marion Paoletti, cit., p. 885.

¹⁵⁴ Cit., ps. 887-888.

¹⁵⁵ «El referéndum local en Francia», cit., p. 170.

¹⁵⁶ Hervé Rihal, cit., p. 457. En el mismo sentido, Michel Guillot ha dicho que la ley de 1995 no organiza una verdadera iniciativa popular, «porque la petición de convocatoria del consejo municipal o de la asamblea deliberante del establecimiento público por los electores no vuelve obligatoria la organización de la consulta: corresponde a las autoridades locales, una vez convocadas, deliberar sobre el principio y las modalidades de organización de esta consulta» - cit., p. 461-. Asimismo, Philippe Zavoli: «La démocratie administrative...», cit., p. 1516.

¹⁵⁷ Cabe distinguir entre institutos de democracia directa o semidirecta, que implican un llamamiento a la voluntad popular, o, si se prefiere, al electorado, para que se pronuncie sobre un determinado asunto, y en consecuencia tal pronunciamiento debe ser vinculante para las autoridades locales, e institutos de democracia participativa, mediante los que no se contribuye a la formación de la voluntad de los poderes públicos, sino que tan sólo se persigue *influir* en las decisiones de éstos, por esta

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

Esta iniciativa popular estaba sometida a límites temporales: en el año, un elector sólo podía firmar una sola petición de consulta, lo que limitaría éstas a un máximo de cinco peticiones por año; esta petición no podría tener lugar antes del fin del segundo año ni después del fin del cuarto año siguiente a la elección del consejo municipal. Hay que tener presente que la duración del mandato es de seis años, por lo que sólo podrían realizarse peticiones de consulta los años tercero y cuarto, esto es, durante un tercio del mandato ¹⁵⁸.

Por otro lado, la Ley constitucional 2003-276 ha introducido un nuevo art. 72-1 de la Constitución, cuyo apartado primero es del siguiente tenor: «La Ley fija las condiciones en las cuales los electores de cada colectividad territorial pueden, por el ejercicio del derecho de petición, solicitar la inscripción en el orden del día de la asamblea deliberante de esta colectividad una cuestión relevante de su competencia». Nada impide, pues, que los vecinos de un determinado municipio se acojan a este derecho de petición, que deberá ser desarrollado por ley, para solicitar al Consejo comunal que convoque una «consulta popular» (en los términos del art. L 2142 CGCT) o incluso un «referéndum local» (de acuerdo con el art. LO 1112 del mismo Código).

No obstante, actualmente, la Ley 2004-809 ha introducido la iniciativa popular para las consultas populares locales. Precisamente, éste es un rasgo distintivo de la consulta popular respecto del referéndum local, el cual sólo se puede organizar a iniciativa de los órganos de gobierno de la colectividad.

La iniciativa popular corresponde: en una comuna, a una quinta parte de los electores inscritos en las listas electorales; en otras colectividades territoriales, a una décima parte de los electores.

En el año, un elector sólo puede firmar una solicitud tendente a la organización de una consulta para una misma colectividad territorial.

El o los organizadores de la solicitud de consulta en una colectividad territorial distinta de la comuna están obligados a comunicar al órgano ejecutivo de esa colectividad una copia de las listas electorales de las comunas donde están inscritos los autores de la solicitud.

Realmente, no es una auténtica iniciativa popular, sino una mera propuesta de iniciativa, que no tiene efectos vinculantes para la asamblea deliberante. En efecto, los firmantes de la iniciativa solicitan que se inscriba en el orden del día de la asamblea deliberante de la colectividad la organización de una consulta popular sobre un asunto relevante que corresponda decidir a la asamblea. Para que no haya lugar a dudas, el último parágrafo del art. L1112-16 del CGCT dispone que «La decisión de organizar la consulta pertenece a la asamblea deliberante de la colectividad territorial».

3. 2. 1. 3. 2. *Deliberación inicial del Consejo comunal, convocatoria de referéndum y campaña para el voto.*

a) La segunda fase del procedimiento referendario consiste en una deliberación inicial del consejo comunal, en que se adoptará el principio y las modalidades de organización de la consulta (art. L1112-17 CGCT). La deliberación indica expresamente que la consulta sólo es una solicitud de opinión (*avis*).

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de esta deliberación inicial, el Consejo de

razón no consisten en un llamamiento al electorado. Sobre el concepto de democracia participativa, tal como aquí lo empleamos, véase: Alessandro Pizzorusso: «Democrazia partecipativa e attività parlamentare», en AA.VV.: *Parlamento, istituzioni, democrazia*, Giuffrè Editore, Milano, 1980.

¹⁵⁸ Hervé Rihal, cit., p. 457.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

Estado, en el asunto «Commune d'Avrillé» ha admitido que se trata de una «decisión reglamentaria», separable de las demás fases del procedimiento referendario, e impugnante ante el propio Consejo por exceso de poder¹⁵⁹.

Se trata, pues, de una decisión con efectos jurídicos. .

b) La convocatoria de la consulta corresponde a la asamblea deliberante. En efecto, el art. L1112-17 CGCT dispone que la decisión inicial de la Asamblea deliberante fija el día de la votación y convoca a los electores. Esta deliberación inicial es transmitida al representante del Estado dos meses antes de la fecha de votación. Si éste la estima ilegal, dispone de un plazo de diez días a contar desde la recepción para recurrirla ante el tribunal administrativo. Al recurso puede añadir una solicitud de suspensión. El presidente del tribunal administrativo o el magistrado delegado por éste, decide en el plazo de un mes, en primera y última instancia, sobre la solicitud de suspensión. El tribunal adoptará la suspensión si uno de los medios empleados parece, en el estado de instrucción, pertinente para crear una duda seria en cuanto a la legalidad del proyecto sometido a consulta. Cuando la deliberación que organiza la consulta es de tal naturaleza que compromete el ejercicio de una libertad pública o individual, el presidente del tribunal o el magistrado delegado por éste, pronuncia la suspensión en un plazo de cuarenta y ocho horas.

Con esta nueva regulación, se ha venido a resolver el problema del control judicial de la convocatoria de la consulta popular comunal. En la anterior regulación, la convocatoria correspondía al alcalde. La resolución de convocatoria no constituía un acto susceptible de recurso por exceso de poder y no podía ser objeto de control. Así lo decidió el Tribunal administrativo de Lille en relación con el referéndum de Hautmont, considerando que dicha resolución no constituye sino un elemento del procedimiento de consulta, cuya irregularidad no podría ser invocada sino con ocasión de la demanda interpuesta contra la deliberación final del Consejo municipal¹⁶⁰.

Además, dispone al art. L1112-18 CGCT que si la deliberación emana de la asamblea deliberante de una colectividad territorial distinta de la comuna, el representante del Estado en esa colectividad la notifica en el plazo de quince días a los alcaldes de las comunas afectadas, salvo si ha interpuesto una solicitud de suspensión. Los alcaldes organizan la votación. Si un alcalde rehúsa proceder a su organización, el representante del Estado, después de haberle requerido, procede de oficio.

c) En cuanto a la campaña electoral, la vigente regulación no dispone nada al respecto. Esta laguna jurídica podría ser suplida mediante la aplicación analógica de lo dispuesto en el art. LO 1112 CGCT para el «referéndum local»).

El art. L1112-19 CGCT establece que los gastos ligados a la organización de la consulta

¹⁵⁹ El Consejo de Estado dice: «Considerando que la deliberación por la cual un consejo municipal decide realizar el procedimiento de consulta previsto por el art. L. 125 del Código municipal constituye, incluso cuando en virtud del segundo apartado del art. L. 125-2 “esta consulta no es más que una petición de opinión”, no una medida preparatoria sino una decisión que causa perjuicio susceptible de ser el objeto de un recurso por exceso de poder...» (CE, sect., 16 diciembre 1994, *Commune d'Avrillé*, Rec. CE, p. 558).

¹⁶⁰ T.A. de Lille, 16 julio 1992, cit. por Michel Verpeaux, cit., p. 106. Sin embargo, en relación con el referéndum a celebrar en Saint-Palais-sur-Mer, el Tribunal Administrativo de Nantes, por Sentencia de 20 de octubre de 1993, anula la resolución de convocatoria del referéndum, pero no de forma autónoma, sino como consecuencia de la anulación de la deliberación inicial del Consejo municipal. Sobre esto, véase: Jacques-Henri Stahl et Didier Chauvaux: «Chronique générale de jurisprudence administrative française», *L'Actualité juridique-Droit Administratif*, 20 février 1996, p. 111 y ss., esp. p. 112.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

de los electores constituyen un gasto obligatorio de la colectividad territorial que la ha decidido. Los gastos resultantes de las asambleas electorales constituidas en las comunas para la organización de una consulta decidida por otra colectividad territorial le son reembolsados por esta de forma global, mediante una dotación calculada en función del número de electores inscritos en la comuna y del número de oficinas de voto que se han instalado. Las tarifas de esta dotación se fijarán por Decreto.

3. 2. 1. 3. 3. *La fase de votación y escrutinio.*

a) La titularidad del derecho de voto se reconoce sólo a los electores (art. L1112-20)¹⁶¹. Ahora bien, el artículo 88.3 de la Constitución francesa (en la redacción dada por la reforma de 25 de junio de 1992) prevé que los ciudadanos de la Unión Europea residentes en Francia podrán beneficiarse del derecho de voto en las elecciones municipales. En opinión de Michel Verpeaux (referida a la consulta popular comunal) estos ciudadanos comunitarios podrán participar en las consultas referendarias locales puesto que serán electores de la comuna¹⁶².

b) Sobre el contenido de la consulta, el L1112-20 CGCT dispone que los electores deben pronunciarse por un «sí» o por un «no» sobre el proyecto redeliberación o de acto que se les presenta, de modo que las papeletas de voto serán impresas con sólo dos respuestas posibles, lo que restringe las posibles opciones¹⁶³.

c) En cuanto a los efectos de la votación popular, es preciso resaltar que ésta tiene carácter consultivo y no decisorio, el pronunciamiento popular no es más que un *avis*, una opinión a tener presente por el consejo comunal en su deliberación final. Según Marion Paoletti, esta forma de configurar la votación popular, en defensa de los intereses de los representantes, convierte dicha votación en un procedimiento de información, un elemento de la deliberación para los elegidos, uno de los componentes del proceso decisorio, pero que no puede ser confundido con la decisión, de modo que la frontera de esta votación con el sondeo de opinión hecho público se atenúa. El valor del voto se rebaja, es inferior a la voluntad de los representantes, que son dueños de la decisión. El referéndum es definido como una técnica de información y de comunicación entre otras cada vez más banales en el ámbito local¹⁶⁴.

Se ha resaltado incluso por la doctrina (de la anterior regulación, pero sus consideraciones son aplicables a la vigente) que la ley no habla de referéndum, sino de mera «consultation»¹⁶⁵, negándose incluso que estemos ante un referéndum propiamente dicho¹⁶⁶.

¹⁶¹ Michel Verpeaux, ps. 104-105.

¹⁶² Cit., p. 105.

¹⁶³ Michel Verpeaux, cit., p. 107.

¹⁶⁴ Cit., p. 891.

¹⁶⁵ Jean-Paul Francou, cit., p. 4. De hecho, el apartado 2, del art. 125-2, en virtud del cual «la deliberación que decide la consulta indica expresamente que esta consulta no es sino una petición de opinión», fue introducida en el Senado. El ponente de la enmienda, Paul Graziani, dijo que la precisión era importante para «diferenciar la consulta del referéndum» (Sénat, séance du 13 juin 1991, p. 1628, cit. por Marion Paoletti, cit., p. 891).

¹⁶⁶ Véase Jacques Vigiuer: «De la mauvais utilisation du terme «référendum» au plan local (la

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

No siendo jurídicamente un acto decisorio, ni un acto separable de la decisión final, sino la expresión de una mera opinión, carece de efectos jurídicos, no admitiéndose su impugnación ante el juez administrativo ni ante el Consejo de Estado¹⁶⁷.

Por otra parte, se ha resaltado por parte de la doctrina (referida a la consulta popular comunal, pero aplicable a la nueva consulta popular), que el referéndum, aunque no tenga efectos jurídicos, sí tiene efectos políticos relevantes¹⁶⁸. En opinión de Marion Paoletti, a pesar de los esfuerzos del legislador por desacralizar el voto, esto está muy lejos de la práctica efectiva, de tal manera que en la práctica anterior a la ley de 1992, el voto tenía un carácter decisorio¹⁶⁹. Por lo que respecta a la práctica posterior a 1992, en la mayoría de los casos el alcalde no precisa que se trata de una petición de opinión y se compromete a acatar el resultado¹⁷⁰.

El porcentaje de participación en estos referéndums suele ser alto, superior al 50 por ciento en la mayoría de los casos, siendo la participación media de un 61 %¹⁷¹. En algunos casos se ha exigido por la resolución de convocatoria un porcentaje mínimo de participación, por debajo del cual los resultados no serán tenidos en cuenta¹⁷².

3. 2. 1. 3. 4. *La deliberación final del consejo comunal.*

El vigente art. L1112-20 CGCT dispone que «después de haber tomado conocimiento del resultado de la consulta, la autoridad competente de la colectividad territorial toma su decisión sobre el asunto que se le ha propuesto». No se dice que dicha autoridad sea necesariamente la asamblea deliberante, bien pudiera ser el ejecutivo local, si es el órgano competente para decidir. Pero está obligado a tomar una decisión. Como dice Michel Verpeaux (respecto de la anterior regulación), «el empleo del presente de indicativo sugiere que hay obligación para el Consejo comunal de reunirse y de «deliberar» a propósito de dicha consulta, pero no obligatoriamente de decidir en un sentido o en otro», aunque en la práctica sería improbable una deliberación en sentido contrario a la votación popular¹⁷³.

différence logique entre référendum national et consultation locale)», *Petites affiches*, 25 févr. 1998, p. 12. Asimismo, Michel Verpeaux, cit., p. 99; Patrick Cadenat, Jean-Claude Barros et Jean Courtial: «Chronique de jurisprudence des tours administrative d'appel», *L'Actualité juridique- Droit Administrative*, 20 noviembre 1995, p. 792, donde comentan la Sentencia de la Corte Administrativa de Apelación de Lyon, de 21 de julio 1995, relativa al referéndum de Briançon.

¹⁶⁷ Jacques Viguier, cit., p. 447.

¹⁶⁸ En est sentido, M. Verpeaux, cit., p. 112; asimismo, Philippe Zavoli: «La démocratie administrative...», cit., p. 1525.

¹⁶⁹ Cit., p. 891.

¹⁷⁰ Cit., p. 892-893.

¹⁷¹ Marion Paoletti, cit., ps. 894-895.

¹⁷² Según Marion Paoletti, estos porcentajes suelen ser de un 12, 15 o 20 por ciento, elevándose, en el caso de la comuna de Briançon, 1993, a un 50 por ciento.

¹⁷³ Cit., p. 100.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

3. 2. 2. El referéndum local.

Como hemos visto, la Ley constitucional 2003-276 ha introducido el «referéndum local» en el nuevo art. 72-1, apartado segundo, de la Constitución francesa, precepto que ha sido desarrollado por la LO 2003-705 (arts. LO 1112-1 a 1112-14 CGCT), preceptos modificados por la Ley nº 2004/809, de 13 de agosto. Puesto que es una innovación relativamente reciente no ha habido todavía desarrollo reglamentario de la misma. Tampoco hemos hallado comentarios doctrinales y jurisprudenciales al respecto. No obstante, es aplicable a esta nueva modalidad la doctrina y jurisprudencia que hemos relacionado relativa a algunos aspectos del referéndum consultivo comunal, por ejemplo sobre su objeto.

Veamos los aspectos más destacados de la regulación del referéndum local:

a) Ámbito.

Al igual que en la consulta popular, el ámbito territorial del referéndum municipal se extiende no sólo a las comunas, también a los departamentos, a las regiones, a las colectividades de estatuto particular y a las colectividades de ultramar que se rigen por el art. 74 de la Constitución (art. 72 CF).

b) Objeto.

El referéndum versa sobre «los proyectos de deliberación o de acto relevante de la competencia de una colectividad territorial» (art. 72-1, apartado segundo CF). Es de destacar, en consecuencia, que se puede someter a referéndum un proyecto de decisión, no asuntos ya decididos por la asamblea decisoria de la colectividad, para su revocación o derogación. En esto, el objeto es similar al del «referéndum consultivo comunal»: decisiones que las autoridades municipales están llamadas a tomar», (art. L 2142-1 CGCT), no las ya adoptadas.

No parece que se trate de un referéndum puramente derogatorio. Eso sí, el proyecto de decisión puede entrañar la modificación o derogación de normas anteriores y su sustitución por otras.

Por otro lado, el asunto sometido a referéndum parece tener carácter normativo; de ahí que se hable de «proyecto de decisión tendente a regular (régler) un asunto de la competencia de la colectividad» (art. LO 1112-1 CGCT). Incluye tanto proyectos de deliberación de la asamblea como proyectos de actos relevantes del ejecutivo de la colectividad territorial, salvo los proyectos de acto individual.

c) Límites temporales.

Son los mismos que hemos visto para la consulta popular, salvo el mencionado como específico de esta última. Además, una colectividad territorial no puede organizar varios referéndums locales sobre un mismo objeto en el plazo inferior a un año.

d) Iniciativa

Nada dispone la nueva ley sobre la posibilidad de iniciativa popular. El artículo LO 1112-1 CGCT parece excluir tal posibilidad, al conferir la iniciativa a la asamblea deliberante de la colectividad territorial. No obstante, cabe la posibilidad de que los ciudadanos ejerzan el derecho de petición previsto en el art. 72-1, apartado primero, de la Constitución, para solicitar a la asamblea deliberante que convoque el referéndum, pero dicha posibilidad habrá de ser desarrollada por ley¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Sobre las excesiva cuatela existente en Francia frente al referéndum de iniciativa popular, véase Anne-Cécile Mercier: «Le referéndum d'initiative populaire: un trait méconnu du génie du Condorcet», *Revue Française de Droit constitutionnel*, 55, 2003, ps. 483-512.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

Tampoco se establece qué quórum de miembros de la asamblea deliberante podrá solicitar a ésta la convocatoria del referéndum, por lo que habrá que estar a lo que se establezca para cada colectividad territorial. Quizás para limitar el uso plebiscitario del referéndum por el ejecutivo local, el art. LO 1112-2 CGCT dispone que «el ejecutivo de una colectividad territorial sólo puede proponer a la asamblea deliberante de dicha colectividad que someta a referéndum local todo proyecto de acto relevante de las atribuciones que él ejerce en nombre de la colectividad, a excepción de los proyectos de acto individual». En consecuencia, no podrá proponer un referéndum sobre decisiones que son competencia de la asamblea deliberante.

e) La deliberación inicial de la asamblea y su control jurisdiccional.

De acuerdo con el art. LO 1112-3, la asamblea deliberante de la colectividad territorial, en una una misma deliberación, determina las modalidades de organización del referéndum local, fija el día de votación, que no podrá ser inferior a dos meses desde la transmisión de la decisión al representante del Estado, convoca a los electores y precisa el proyecto de acto o de decisión sometido a la aprobación de los electores.

Dicha deliberación inicial de la asamblea está sometida a control jurisdiccional. El procedimiento es el siguiente: El ejecutivo de la colectividad territorial transmite al representante del Estado en un plazo máximo de ocho días la decisión tomada en aplicación del párrafo precedente. El representante del Estado dispone de un plazo de diez días a contar desde la recepción de la decisión para enviarla al tribunal administrativo si la considera ilegal. Puede acompañar su recurso de una demanda de suspensión. El presidente del tribunal administrativo o el magistrado delegado por él resuelve en el plazo de un mes, en primera y última instancia, sobre la demanda de suspensión. Atenderá dicha demanda si uno de los argumentos invocados parece, en el estado de instrucción, suficiente para crear una duda seria en cuanto a la legalidad del acto atacado o del proyecto de deliberación o de acto sometido a referéndum. Cuando la decisión que organiza el referéndum local o el proyecto de decisión o de acto sometido a referéndum es de tal naturaleza que comprometa el ejercicio de una libertad pública o individual, el presidente del tribunal administrativo o el magistrado delegado por él pronunciarán la suspensión del mismo en el plazo de cuarenta y ocho horas¹⁷⁵.

f) Convocatoria de referéndum y campaña para el voto.

Como hemos dicho, la convocatoria del referéndum la realiza la asamblea deliberante. Pues bien, la decisión de organizar un referéndum local adoptada por la asamblea deliberante de una colectividad territorial distinta de la comuna es notificada, en el plazo de 15 días desde su recepción, por el representante del Estado a los alcaldes de las comunas situadas en el ámbito territorial de esa colectividad, salvo que se haya hecho caso a su demanda de suspensión (art-1112-4 CGCT).

El art. LO 1112-5 CGCT dispone que los gastos ligados a la organización del referéndum constituyen un gasto obligatorio de la colectividad territorial que lo ha decidido. «Los gastos resultantes de las asambleas electorales que se hayan producido en las comunas por la organización de un referéndum decidido por otra colectividad territorial son reembolsados por dicha colectividad de manera global, mediante una dotación calculada en función del número de electores inscritos en la comuna y del número de las oficinas de voto que se han instalado. Las tarifas de esta dotación son fijadas por decreto».

Respecto de la campaña electoral, el art. 1112-8 CGCT dispone que un dossier de

¹⁷⁵ Sobre el referéndum en relación con los derechos fundamentales, véase Marthe Fatin-Rouge Stefanini: «La référendum et la protection des droits fondamentaux», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 53, 2003, ps. 73-101.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

información sobre el objeto del referéndum decidido por la colectividad territorial se pone a disposición del público dentro de las condiciones fijadas por Decreto en Consejo de Estado.

La campaña referendaria local se abre el segundo lunes anterior a la votación a las cero horas. Se cierra la víspera de la votación a medianoche. Y es organizada por la colectividad territorial que haya decidido recurrir al referéndum local en las condiciones definidas en el Capítulo V del título primero del Código electoral¹⁷⁶, con las adaptaciones y excepciones previstas en la propia Ley Orgánica 2003-705 para el referéndum local.

Es de destacar que están habilitados para participar en la campaña electoral, previa solicitud al ejecutivo de la colectividad territorial que ha decidido organizar el escrutinio (art. LO 1112-10 CGCT):

- Los grupos de elegidos constituidos en el seno de la asamblea deliberante en las condiciones previstas por el propio CGCT;

- Los partidos y agrupaciones políticas a los cuales han declarado incorporarse al menos el 5 por ciento de los elegidos de la asamblea deliberante de la colectividad territorial que ha decidido organizar el referéndum;

- Para un referéndum decidido por una comuna de menos de 3500 habitantes, los partidos y agrupaciones políticas a las cuales han declarado incorporarse al menos tres candidatos que hayan obtenidos al menos el 5 por ciento de los sufragios expresados después de la última renovación del consejo comunal;

- Para un referéndum decidido por un departamento, los partidos y agrupaciones políticas a las cuales han declarado incorporarse candidatos cuya suma de votos alcanza al menos el 5 por ciento de los sufragios expresados al nivel del conjunto de los cantones desde la primera vuelta de la renovación de una de las series de consejeros generales;

- Para un referéndum decidido por una región o una comuna de 3500 habitantes y más, los partidos y agrupaciones políticas a las cuales han declarado incorporarse al menos la mitad de los candidatos de una lista que haya obtenido al menos el 5 por ciento de los sufragios expresados en la primera vuelta de renovación general de la asamblea deliberante de la colectividad territorial.

Cada elegido o candidato no puede incorporarse más que a un sólo partido o agrupación política.

Como se puede apreciar, no todo partido o agrupación política tiene derecho a participar en la campaña referendaria, sólo los que mantengan vinculación con candidato o elegidos locales, que representen un determinado porcentaje de votos o de representantes en la asamblea deliberante de la correspondiente colectividad territorial.

Las normas sobre la información de los electores y la campaña referendaria son desarrolladas por los arts. R1112-2 a R1112-5, introducidos por el Decreto nº 2005-433, de 4 de mayo de 2005 (J.O. de 8 de mayo).

g) La fase de votación y escrutinio.

Los alcaldes organizan el escrutinio (la votación). Si un alcalde rechaza proceder a esa organización, el representante del Estado, después de haberlo requerido, procede de oficio.(art. LO 1112-4, párrafo segundo).

De acuerdo con el art. LO 1112-11 CGCT: «Sólo pueden participar en la votación los electores de nacionalidad francesa, en las condiciones previstas por los arts. L. 30 a L. 40 del Código electoral, sobre las listas electorales de la colectividad territorial que haya decidido

¹⁷⁶ Puede verse en www.legifrance.gouv.fr

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

organizar el referéndum y, para un referéndum local decidido por una comuna, los nacionales de un estado miembro de la Unión europea inscritos, en las condiciones previstas en los arts. LO 227-1 a LO 227-5 del mismo Código, sobre las listas electorales complementarias establecidas para las elecciones municipales.

Para las operaciones preparatorias de la votación, las operaciones de voto, el recuento de los votos y la proclamación de resultados hay una remisión a las disposiciones correspondientes del Código electoral (Cap. VI del Título primero de dicho Código), con las excepciones y adaptaciones que establece el propio art- LO 1112-12 CGCT.

En cuanto el contenido de la votación, el art. R1112-7 dispone la colectividad que haya decidido el referéndum confecciona dos tipos idénticos de papeletas de voto, impresas en color negro sobre papel blanco, portando una la respuesta «sí» y la otra la respuesta «no», en número igual al de electores del territorio de la entidad organizadora.

h) Efectos del referéndum.

Los efectos del referéndum son vinculantes para las autoridades locales que lo han convocado, siempre que hayan votado la mitad más uno de los electores inscritos en la correspondiente colectividad territorial. En efecto, el art. 1112-7 dispone que «el proyecto sometido a referéndum local es adoptado si la mitad más uno de los electores inscritos ha tomado parte en la votación y si reúne la mayoría de los sufragios expresados». Además, «el texto adoptado por vía de referéndum se somete a las reglas de publicidad y control aplicables a una deliberación de la asamblea deliberante de la colectividad o a un acto de su ejecutivo». De este modo se eliminan las dificultades de impugnación de los resultados e irregularidades electorales que existen en el supuesto reconsulta popular local, al no poder impugnarse directamente el resultado de la votación, sino que hay que esperar la decisión que adopte la autoridad local para impugnarla. En el supuesto del referéndum local, como es obvio, desaparece dicha deliberación final.

Respecto del procedimiento para el control de la regularidad de la votación, el art. LO 1112-14 CGCT dispone que la regularidad del referéndum local puede ser contestada en las condiciones, formas y plazos prescritos para las reclamaciones contra la elección de los miembros de la asamblea deliberante de la colectividad territorial que haya decidido organizarlo.

En cuanto a la frecuencia de uso del referéndum comunal en Francia, Marión Paoletti lo considera como un hecho raro, excepcional, patológico¹⁷⁷. En efecto, de acuerdo con los datos aportados por el autor, desde 1971 apenas ha habido 200 referéndums municipales. De media ha habido, entre enero de 1971 y diciembre de 1993, menos de nueve referéndums por año. La cifra es ínfima, teniendo presente que debe ser aplicada a los 36.000 municipios franceses¹⁷⁸. Después de la codificación, se puede destacar un aumento de la utilización del referéndum. La mitad de los referéndums que se ha producido después de 1982 han tenido lugar entre 1990 y 1993¹⁷⁹. Los años 1992 y 1993 son los que tuvieron más referéndums municipales, respectivamente 19 y 26.

¹⁷⁷ Marion Paoletti: «El referéndum local en Francia», en Joan Botella Corral, *La ciudad democrática*, Ediciones del serbal, Barcelona, 1999, ps. 137 a 173, esp. p. 168. El autor también califica el referéndum local como «atípico» (p. 49) y «casi insólito» (p.51).

¹⁷⁸ Marion Paoletti: «El referéndum local en Francia», cit., p. 168.

¹⁷⁹ Marion Paoletti: «El referéndum local en Francia», cit., p. 148. El autor se basa en una encuesta realizada, en diciembre de 1993, a todos los alcaldes (un total de 129) que habían organizado un referéndum a partir de 1982 (p. 152)

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

Considera el autor que a pesar de numerosas restricciones y prohibiciones puestas por la ley, el derecho de 1992 ha tenido un efecto de normalización de los comportamientos. Se puede destacar, desde la introducción del proyecto de ley, una progresión sensible del número de referendums municipales¹⁸⁰. Sin embargo, este aumento es limitado. La práctica del referéndum sigue siendo rara¹⁸¹.

Las razones de tan escasa frecuencia habría que buscarlas en el «rechazo visceral» que los elegidos locales han mantenido hacia la institución referendaria, al menos hasta 1994, como defensa de sus intereses vitales¹⁸². En consecuencia, en Francia, «el referéndum (municipal) no tiene una función de complemento de los sistemas representativos. Como máximo ha funcionado como un derivativo, una recreación que consolida la representación»¹⁸³.

4. El referéndum local en Italia

4. 1. Introducción.

Según nos cuenta Giulio M. Salerno, la institución del referéndum era desconocida en el Estatuto Albertino, en el cual no se hablaba ni de ésta ni de ninguna otra forma de consulta popular deliberativa distinta de la elección de las Cámara de los Diputados¹⁸⁴. Sin embargo, la institución referendaria no era completamente ignorada en el ordenamiento jurídico italiano. En efecto, la ley N° 102, de 29 de marzo de 1903, relativa a la municipalización de los servicios públicos, preveía en su art. 3 la posibilidad de que la deliberación del Consejo comunal, en lo que respecta a la asunción directa de los servicios públicos por parte de la Comuna, fuera sometida al voto popular¹⁸⁵.

Según Salerno, esta ley habría señalado el tímido ingreso oficial del referéndum en el ordenamiento jurídico italiano. Aunque, en realidad, el referéndum ya había sido introducido en las ciudades de Parma y Cremona con expresas deliberaciones comunales- después anuladas por la autoridad gubernativa- que preveían la participación directa del pueblo en la gestión de la actividad administrativa local¹⁸⁶.

¹⁸⁰ Idem, p. 160.

¹⁸¹ Idem, p. 168.

¹⁸² Idem, p. 144, asimismo ps. 155 y 156. Por otra parte, Nicole Belloubet-Frier «Les référendums municipaux», *Pouvoirs*, 1996, ps. 163-179, esp. ps 168-169-motiva la rareza del referéndum municipal en el riesgo de pérdida de legitimidad y de credibilidad que un resultado adverso supone sobre todo para el alcalde, pero también para los consejeros municipales, si la iniciativa ha partido de éstos.

¹⁸³ «El referéndum local en Francia...», cit., p. 155.

¹⁸⁴ Giulio M. Salerno: *Il referéndum*, CEDAM, Padova, 1992, p. 1.

¹⁸⁵ Giulio M. Salerno: *Il referéndum*, cit., p. 1.

¹⁸⁶ *Il referéndum*, cit., p. 2, donde sigue a Giufrida: *Referéndum e comunità locali*, Catania, 1897, p. 67 y ss.; y a Assirelli: *Il referéndum comunale*, Catania, 1894, p. 130 y ss.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

Posteriormente, la Constitución de la República italiana, de 27 de diciembre de 1947, ha previsto cuatro modalidades distintas de referéndum: el abrogatorio del art. 75, para la derogación de leyes o de actos con fuerza de ley; el constitucional, para la aprobación de leyes de revisión de la Constitución o de otra ley constitucional (art. 138, ap. 1 y 2); el referéndum territorial, que tiene por objeto la aprobación de propuestas tendentes a la adopción de leyes constitucionales u ordinarias de modificación de las circunscripciones de los entes territoriales (arts. 132, ap. 1 y 2); el referéndum regional, que versa sobre leyes y disposiciones administrativas regionales, y respecto de las cuales no se ha especificado el efecto jurídico del pronunciamiento popular (art. 123)¹⁸⁷.

Sin embargo, la Constitución italiana no ha previsto ninguna modalidad de referéndum comunal, es decir, convocado por las autoridades municipales para asuntos de interés o competencia municipal. Ha sido la ley 142/1990, de 8 de junio (G. U. 12 junio 1990, n° 42), sobre el ordenamiento de las autonomías locales, la que ha regulado lacónicamente, en su artículo 6, apartados 3 y 4, un «referéndum consultivo comunal».

Antes de esta ley, y a partir de los años ochenta, se van a producir las primeras experiencias de referéndum comunal, e incluso, desde la segunda mitad de la misma década, la regulación del referéndum en los estatutos municipales¹⁸⁸.

En cuanto a las experiencias de referéndum comunal anteriores a la Ley 142/1990, es de destacar el caso de Trieste: el 16 de octubre de 1979 el Consejo comunal de esta ciudad propuso a la Junta la celebración de un referéndum consultivo con la siguiente pregunta: ¿Querría usted que la zona industrial italo-yugoslava, así como está previsto en el Protocolo adicional al Tratado de Osimo, sea establecida en el Carso?¹⁸⁹. Aunque el referéndum no llegó a celebrarse, planteó un interesante debate doctrinal sobre el alcance de autonomía local reconocida en el art. 128 de la Constitución italiana¹⁹⁰.

A partir de este primer intento, en años posteriores se celebraron diversos referéndums en algunas comunas, sobre los más variados temas de interés comunal: el emplazamiento de establecimientos energéticos (nucleares o de carbono), el cierre al tráfico privado de los centros urbanos, etc¹⁹¹.

¹⁸⁷ Véase: Giulio M. Salerno, *Il referéndum*, cit., ps. 33-34; asimismo, Nicolás Pérez Sola: «El referéndum abrogativo italiano. Evolución jurisprudencial y efectos políticos», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n° 4, 1993, ps. 51-79, esp. ps. 51-52.

¹⁸⁸ Habría que preguntarse el porqué del retraso en la elaboración de esta ley, e incluso el porqué del retraso en la aparición de las primeras experiencias referendarias comunales. Una posible explicación la halla Ettore Rotelli en la posición de la doctrina italiana, poco favorable a la democracia directa. Véase: Ettore Rotelli: «Il referéndum deliberativo comunale in Italia», *Amministrazione*, N° 2, agosto 1999, ps. 297- 309.

¹⁸⁹ Cfr. Pietro Barrera. «Referendum local e autoriforma comunale», *Amministrazione*, a. XX, n° 2/3, 1990, ps. 467-478, esp. p. 468.

¹⁹⁰ Véase al respecto: Nocilla, D.: «Trieste e la «ragion politica»», *Diritto e Società*, 1980, p. 321 y ss. ; y Bartole, S. y Bettinelli, E.: «Trieste: cronache e problemi di una consultazione popolare non volta», *Il Politico*, 1990, ps. 635 y ss.

¹⁹¹ Cfr. Pietro Barrera: «Referendum local e autoriforma comunale», cit. p. 468. Sobre estas primeras experiencias de referéndum comunal puede verse el número 3-5/1986 de la revista *Regione e governo locale*, relativo a las *Consultazioni popolari a livello locale* (que contiene artículos de L. Vandelli, M. Villone, L.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

Estos referéndums fueron calificados por parte de la doctrina italiana de «atípicos» o «no oficiales»¹⁹², por cuanto no estaban previstos ni a nivel constitucional ni a nivel legal, y ni siquiera en los estatutos o reglamentos municipales, y fueron adoptados mediante deliberaciones ad hoc de los respectivos consejos comunales. Por esta razón, y porque revestían en algunos casos un carácter informal, sin ofrecer garantía suficientes de que la consulta se realizara de forma libre, limpia e igualitaria, se llegó a dudar de su legalidad y constitucionalidad ¹⁹³.

Lo cierto es que, al margen de la polémica doctrinal, la Corte Constitucional italiana, al pronunciarse sobre la disciplina regional de los referéndums consultivos, manifestó que los mismos «aunque sobre el plano jurídico formal no son vinculantes y no concurren a formar la voluntad de los órganos que los han convocado, resultan, sin embargo, expresión de una participación política popular que encuentra fundamento en los artículos 2 y 3 de la Constitución: manifestación que tiene un claro valor político y tiene un relieve sobre el plano de la consonancia entre la comunidad y el órgano público, así como de la conexas responsabilidad política, cual expresión de orientaciones y valoraciones en orden a actos que el órgano predicho entiende cumplir. Su resultado podría condicionar los actos a cumplir en el futuro y las decisiones discrecionales que competen a determinados órganos centrales»¹⁹⁴.

Mas en concreto, la jurisprudencia administrativa italiana ha venido a afirmar la legalidad y legitimidad de los referéndums consultivos comunales. Debemos destacar la sentencia del T.A. R Lazio, de 18 de marzo de 1984¹⁹⁵, relativa a la celebración en la Comuna de Roma de un referéndum sobre los problemas del tráfico. En esta sentencia, el juez reconoce que «entra en las competencias del Consejo comunal la decisión de consultar al cuerpo electoral comunal a fin de conocer su orientación sobre los problemas generales de interés general... de utilizar los resultados, eventualmente, como soporte, junto a otros elementos, de las decisiones atinentes al órgano electivo comunal y a fin, por tanto, de realizar una forma de intervención de los particulares en el

Coen, P.V. Uleri, W. Bordon, y C. Chiola). Véase asimismo Rava: «Considerazioni in tema di referendum consultivi da parte dei Comuni», *Comuni d'Italia*, 1981, 1435 y ss.

¹⁹² Nocilla, D.: «Trieste e la «ragion politica»», *Diritto e Società*, 1980, ps. 315-328, esp. p. 320; asimismo, L. Coen: «Consultazioni popolari e autonomía locale», *Regione e governo locale*, 1986, N° 3/5, ps. 16 y ss., esp. ps. 28 y ss. Según este autor, el término «atípico» significa «no previsto en la ley» y viene referido al instituto de la consulta, mientras que el adjetivo «informal» connota una actividad que no corresponde a los procedimientos regulados en la ley para las manifestaciones del voto popular y se refiere al procedimiento de consulta - cit., ps. 40-41-.

¹⁹³ Véase al respecto Vandelli, L.: «Consultazioni popolari a livello locale: prospettive ed ipotesi», *Regione e governo locale*, 1986, 3/5, ps. 1-2.

¹⁹⁴ Sentencia de la Corte Constitucional n° 256/1989, de 16-18 de mayo de 1989. Puede verse en *Giurisprudenza Italiana*, 1990, n° 7, p. 1063 y ss., asimismo en *Giurisprudenza Costituzionale* 5/1989, p. 1194. El Tribunal anuló el Decreto del Presidente de la Junta Regional de Cerdeña de 13 de octubre de 1988, n°. 161, concerniente a tres referéndums consultivos convocados, en relación con la presencia de bases militares extranjeras en Cerdeña.

¹⁹⁵ TAR Lazio, Sec. II, Sentencia 28.3.1986, n° 824. Puede verse en *Foro amministrativo*, n° 9/1986, p. 1880 (traducción propia).

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

procedimiento administrativo». Posteriormente, se va a afrontar directamente el problema de la legalidad del referéndum comunal, a falta de expresa previsión legal, en la Sentencia del T.A.R. Toscana (de 11.7.1988, nº 1016), que se pronuncia sobre el referéndum que se desarrolló el 25 de octubre de 1987 en las Comunas de Massa, Carrara y Montignoso sobre la actividad de la instalación industrial Farmoplant de Massa. En el caso analizado, el Tribunal mantiene que: «en cuanto a la utilización del instrumento de la consulta referendaria, a fin de conocer la opinión de los ciudadanos sobre la clausura o transformación de la industria, la situación (incluso en razón de la recogida de firmas) era tal que solo el instrumento del referéndum (y no ciertamente los sondeos de opinión) podía ofrecer la garantía de respetar el efectivo punto de vista de la población»¹⁹⁶.

En general, de la jurisprudencia tanto administrativa como constitucional, antes de la Ley 142/1990, se podía deducir que los referéndums locales eran admisibles sólo en cuanto tenían carácter consultivo; podían en principio versar sobre cuestiones que tuvieran relación con los intereses de la colectividad local; y debían insertarse, al menos tendencialmente, en el procedimiento decisorio del ente¹⁹⁷.

Salvada la legalidad de estas consultas referendarias, numerosas comunas se lanzaron a disciplinar en sus reglamentos o estatutos el referéndum popular. La primera fue Florencia, en 1987, aun antes del caso Farmoplant, y a ella le siguieron otras durante los dos años siguientes, hasta la aprobación de la Ley 142/1990¹⁹⁸.

4. 2. Régimen jurídico vigente.

4. 2. 1. Introducción.

La regulación del referéndum comunal contenida en la Ley 142/1990, de 8 de junio, sobre el ordenamiento de las autonomías locales, (modificada en 1999 y derogada en 2000, pero manteniéndose una regulación muy similar), era muy escueta. Dentro del Capítulo III, que llevaba por rúbrica «Institutos de participación» (arts. 6-8), el artículo 6, titulado «Participación popular», en sus apartados 3 y 4 disponía lo siguiente: «3. En el estatuto deben ser previstas formas de consulta de la población así como procedimientos para la admisión de instancias, peticiones y propuestas de los ciudadanos particulares o asociados dirigidas a promover intervenciones para la mejor tutela de los intereses colectivos y deben ser determinadas las garantías para su oportuno examen. Pueden preverse referéndums consultivos incluso a solicitud de un adecuado número de ciudadanos» y «4. Las consultas y los referéndums deben versar sobre materias de exclusiva competencia local y no pueden tener lugar en coincidencia con otras operaciones de voto».

De esta regulación cabe resaltar, a simple vista, los siguientes aspectos:

- a) El ámbito del referéndum ser refiere tanto a las comunas como a las provincias¹⁹⁹.

¹⁹⁶ TAR Toscana, 11.7.1988, nº 1016. Puede verse en *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1988, p. 886. Destaca la importancia de esta sentencia Pietro Barrera: «Referéndum local e autoriforma comunale», cit., ps. 469-470.

¹⁹⁷ Cfr. Beniamino Caravita: «I referendum local tra...», cit., p. 33.

¹⁹⁸ Un detallado estudio de las «consultas populares» en los reglamentos comunales puede verse en Pietro Barrera: «Referendum local e autoriforma comunale», cit., p. 470 y ss. El autor examina diez reglamentos ya aprobados o en fase de elaboración: los de Campi Bisenzio, Firenze, Modena, Città di Castello, Ravenna, Perugia, Catania, Livorno, Acqui Terme, Regio Emilia y Pistoia

¹⁹⁹ En este sentido, Alfonso di Giovine: *Democrazia diretta e sistema politico*, CEDAM, Padova,

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

b) La ley distinguía (y la distinción sigue estando vigente) entre «consulta de la población» y «referéndum consultivo». Mientras que la previsión de la «consulta de la población» en los estatutos comunales era obligatoria, la previsión estatutaria del «referéndum» sólo era facultativa. En opinión de Ettore Rotelli, «con esta remisión la ley ha hecho lo que no debería, si hubiera querido garantizar la participación del ciudadano en la decisión efectiva de la única forma posible»²⁰⁰ . En efecto, Guido Sechi critica precisamente que el legislador haya situado en un mismo plano el referéndum consultivo y los demás institutos de participación (consultas de la población, instancias, peticiones y propuestas), los cuales tienen un carácter mucho menos definido, y menor capacidad de influencia sobre el gobierno comunal; esto hecho, unido a que el referéndum consultivo sea de regulación facultativa por los estatutos, demuestra el recelo y hasta hostilidad del legislador hacia este instituto de democracia semidirecta, cuyo carácter informal ha causado perplejidad en la doctrina²⁰¹.

De este modo, con la remisión expresa de la ley, el estatuto comunal se convertía en la primera y más importante fuente del Derecho para la regulación (facultativa) del referéndum consultivo²⁰², con el efecto de que se proscribían los referéndums ad hoc, normalmente de carácter plebiscitario²⁰³. Con esta solución la ley venía a legitimar la situación de hecho que se había producido en numerosas comunas, donde se regulaba el referéndum comunal de forma general a nivel de estatutos y reglamentos²⁰⁴.

c) La ley sólo preveía el referéndum consultivo, descartando la posibilidad de otras modalidades referendarias de carácter deliberativo (decisorio) con efectos abrogatorios o aprobatorios²⁰⁵, recogiendo así la práctica de la mayoría de los reglamentos comunales anteriores a su aprobación²⁰⁶.

2001, p. 35.

²⁰⁰ Ettore Rotelli: «Il referendum deliberativo comunale in Italia», *Amministrare*, N° 2, agosto 1999, ps. 297- 309, esp. p. 305.

²⁰¹ Guido Sechi: «Il referéndum consultivo...», cit., ps. 1264 y ss. Asimismo Antonella Benazzo lamenta la asimetría con que la ley contempla la consulta popular (de regulación obligatoria por los estatutos comunales) y el referéndum consultivo (de regulación meramente facultativa)- «Il referéndum consultivo dopo...», cit., ps. 645-646.

²⁰² Virginia Possenti: «Reflessioni...», cit., p. 912.

²⁰³ Giuliano M. Salerno: *Il referéndum*, cit., p. 244. Por su parte, Antonella Benazzo comenta que se podría objetar que una mayor serie de indicaciones por parte de la ley se traduciría, en sustancia, en una reducción de la autonomía municipal, pero duda que el legislador haya tenido en cuenta esta perspectiva al prever el instituto referendario comunal- «Il referéndum consultivo dopo...», cit., p. 651-.

²⁰⁴ Cfr. Guido Sechi: «Il referendum consultivo...», cit., p. 1262.

²⁰⁵ Cfr. Gilio M. Salerno: *Il referéndum*, cit., p. 244; Ettore Rotelli: «Il referendum deliberativo comunale in Italia», *Amministrare* N° 2, agosto 1999, ps. 297-309, esp. p. 305.

²⁰⁶ De los diez reglamentos comunales examinados por Pietro Barrera, ocho califican como

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

d) El referéndum consultivo podía convocarse a solicitud de las autoridades comunales, o «incluso de un adecuado número de ciudadanos». En opinión de Ettore Rotelli, ésta última no será la hipótesis principal, ni la exclusiva²⁰⁷.

e) La ley dejaba, en su caso, a la regulación estatutaria y reglamentaria comunal importantes aspectos de la consulta popular²⁰⁸. Se han realizado diversos trabajos de estudio del referéndum en los estatutos y reglamentos comunales, tanto anteriores a la ley 142/1990²⁰⁹, como posteriores a la misma²¹⁰. Basándonos en estos estudios podemos deducir las características del referéndum consultivo comunal en Italia.

No obstante, antes de comenzar dicho estudio, hay que destacar que recientemente ha sido modificada la Ley 142/1990 por la Ley 265/1999, de 3 de agosto, que contiene «disposiciones en materia de autonomía y ordenamiento de los entes locales, así como modificaciones a la ley 8 de junio de 1990, n° 142», (Gazzetta Ufficiale n° 183, del 6 de agosto, Suplemento Ordinario n° 149). Las modificaciones introducidas en el artículo 6 de la ley 142/1990 se resaltan en cursiva a continuación:

El apartado 1 mantiene su redacción original, esto es, «los municipios valoran las formas asociativas libres y promueven organismos de participación popular en la administración local, sobre base de barrio o de fracción. Las relaciones de tales formas asociativas con la comuna se disciplinan en el estatuto.

Apartado 2: «En el procedimiento relativo a la adopción de actos que inciden en las situaciones jurídicas subjetivas deben preverse formas de participación de los interesados según las modalidades establecidas en el estatuto, en la observancia de los principios establecidos en la ley de 7 de agosto de 1990, n. 241» (es decir, la ley de procedimiento administrativo).

Apartado 3: «En el estatuto deben preverse formas de consulta de la población así como procedimientos para la admisión de instancias, peticiones y propuestas de ciudadanos individuales o asociados dirigidas a promover intervenciones para la mejor tutela de los intereses colectivos y deben determinarse asimismo las garantías para su oportuno examen. Asimismo, pueden preverse referéndums (se suprime el término «consultivos») incluso a solicitud de un adecuado número de ciudadanos».

Apartado 4: «Las consultas y los referéndum de este artículo deben versar sobre materias de exclusiva competencia local y no pueden tener lugar en coincidencia con operaciones electorales provinciales, comunales y circunscripcionales».

Posteriormente, el Decreto Legislativo 267/2000, de 18 de agosto (Gazzetta Ufficiale n°

consultivo el referéndum comunal, y sólo dos de ellos hablan de referéndum «consultivo, propositivo y abrogativo»- «Referendum local e autoriforma comunale», cit., p. 475-.

²⁰⁷ «Il referendum deliberativo...», cit., p. 305.

²⁰⁸ En este sentido, Alfonso di Giovine critica la parquedad de la ley, considerándola incluso lagunosa en lo que respecta a la determinación de los requisitos de la solicitud popular de referéndum y al control de admisibilidad de la misma: *Democrazia diretta e sistema politico*, CEDAM, Padova, 2001, Capítulo titulado: «Il referendum locali», p. 27 y ss., esp. ps. 44-45.

²⁰⁹ Pietro Barrera: «Referendum locale e autoriforma comunale», cit. esp. p. 470 y ss.

²¹⁰ Alberto Zuccheti: *La partecipazione del cittadino nell'autonomie locali*, Giuffrè Editore, Milano, 1992, esp. p. 131 y ss.; y Virginia Possenti: «Reflessioni...», cit., p. 913 y ss.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

227, de 28 de septiembre, Suplemento Ordinario n. 162), ha venido a cumplir el mandato del art. 31 de la Ley 265/1999, que delega en el Gobierno la adopción de un texto único en materia de ordenamiento de los entes locales. Las estipulaciones modificadas del art. 6 de la Ley 142/1990 son recogidas ahora en el art. 8 de este Decreto, el cual añade un último apartado: «5. El estatuto, inspirándose en los principios contenidos en la Ley 8 de marzo de 1994, n. 203, y en el decreto legislativo de 25 de julio de 1999, nº 286, promueve formas de participación, en la vida pública local, de los ciudadanos de la Unión Europea y de los extranjeros regularmente residentes».

4.2. 2. Características del referéndum comunal.

4. 2. 2. 1. *La distinción entre referéndum consultivo y consulta popular.*

Como hemos visto, la ley distingue entre referéndum consultivo (cuya regulación por los estatutos comunales es facultativa) y consulta popular (cuya regulación por los estatutos es obligatoria).

A diferencia del referéndum consultivo, la consulta popular se caracteriza porque reviste un carácter informal, por lo que no ofrece suficientes garantías de respeto de la opinión popular en el momento de la votación y recuento de los votos²¹¹. Al tener un carácter informal, son diversos tanto los procedimientos de consulta (mediante voto en la urna, pero también exclusivamente voto por correo o por teléfono) como los sujetos a quienes se realiza la misma.

Desde este último punto de vista, se distinguen dos clases de consultas de la población: la directa, que se realiza personalmente a los ciudadanos (sin interposición de intermediarios) y la indirecta, cuando se realiza a formaciones sociales organizadas, asociaciones, representantes de las organizaciones sindicales, órganos de participación ciudadana como consejos de barrio, etc²¹². Cuando la consulta es directa, no siempre se realiza exclusivamente al electorado de la respectiva comuna; pueden ser titulares del derecho de voto los menores de edad, o sólo determinados sectores de la población (trabajadores, estudiantes, etc)²¹³.

Realmente esta es la diferencia entre el referéndum consultivo y la consulta popular: el primero es expresión de la opinión (o voluntad) general, y sólo puede realizarse mediante sufragio universal, teniendo como sujeto titular sólo al electorado de la localidad, y debiendo ofrecer suficientes garantías de respeto a la voluntad popular. En cambio, «la consulta popular, más que un instrumento de participación política, aparece como un sistema de indagación y de encuesta, de sondeos de opinión, por parte del ente local»²¹⁴. Debido a su carácter informal, la consulta popular puede tener por objeto cuestiones que rebasen la estricta competencia local, y en este caso se utilizan como instrumento de presión frente a las administraciones superiores. La ley 142/1990 (hoy Decreto Legislativo 267/2000), sin embargo, ha circunscrito el objeto de estas consultas, a «materias de exclusiva competencia local». En este último caso, la consulta popular puede ser utilizada por la autoridad local para «romper la lógica de las políticas clientelares», es decir, frente a

²¹¹ Véase, entre otros, L. Coen: «Consultazioni popolari...», cit., p. 26 y ss.

²¹² Alberto Zucchetti: *La partecipazione...*, cit. p. 134.

²¹³ Alberto Zucchetti: *La partecipazione...*, cit., p. 144 y ss..

²¹⁴ Alberto Zucchetti: *La partecipazione...*, cit., p. 136, donde sigue a L. Coen: «Consultazioni popolari...», cit., p. 47 y ss.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

los interlocutores normales de la administración local: partidos y grupos de presión²¹⁵. La consulta popular, al no ofrecer suficientes garantías de conocimiento de la verdadera opinión popular, es fácilmente manipulable por la autoridad comunal.

La distinción entre consulta popular y referéndum consultivo es crucial, pues, en palabras de Beniamino Caravita, «la democracia es una cosa seria... no se utilizan instrumentos que a menudo evocan la soberanía popular y las formas de su ejercicio para hacer sondeos. Para el desarrollo de consultas referendarias locales se necesitan precisas garantías procedimentales...»²¹⁶.

El Decreto legislativo 267/2000 (como la anterior Ley 142/1990) tan sólo establece la obligación de la regulación estatutaria, pero la configuración de la consulta queda a merced de los estatutos comunales. Como ha dicho Alberto Zucchetti, los procedimientos de la consulta podrían ser procedimientos formales sobre el modelo de los previstos en materia de elecciones, o simplemente sondeos de opinión. En el primer caso, la consulta asumiría la fisonomía de un verdadero y propio referéndum consultivo; en el segundo, habría que poner particular atención a las garantías establecidas para la protección del voto, de otro modo vendría a menos la credibilidad del sondeo, que devendría un instrumento de manipulación de las decisiones impuestas desde lo alto²¹⁷.

4. 2. 2. Objeto del referéndum.

El Decreto Legislativo 267/2000 (igual que la ley de 1990) dispone que deben ser objeto de referéndum consultivo, las «materias de exclusiva competencia local». De este modo se recoge la posición mayoritaria en la doctrina.

Se ha criticado que la expresión «materias de exclusiva competencia local» es demasiado genérica²¹⁸, porque no siempre el ente local resulta ser titular de una competencia exclusiva, puesto que: «el complejo de actividades comunales se articula según una graduación vertical del ejercicio de la potestad discrecional»²¹⁹. Considera Guido Sechi que no debe hacerse una interpretación restrictiva del objeto del referéndum: no se debe interpretar que los temas sometidos a consulta popular o a referéndum no sólo deben coincidir con las materias de competencia comunal o provincial, sino que deben incluso entrar en el nivel decisorio de competencia del ente local, para que no se creen interferencias con los otros niveles decisorios²²⁰. Sin embargo, como el mismo autor advierte, estas consideraciones no indican qué actos, en concreto, pueden ser objeto de

²¹⁵ Alberto Zucchetti: *La partecipazione...*, cit., p. 136.

²¹⁶ «I referendum locali tra...», cit., p. 37.

²¹⁷ Alberto Zucchetti: *La partecipazione...*, cit., p. 139, donde sigue a G. Mor: «Un nuovo organo di elezione popolare diretta: l'assemblea comprensoriale in provincia di Trento», en *Le Regioni*, 1983, 158; y a A. Romano: «Rappresentanza politica e democrazia diretta nell'ordinamento regionale», *Foro amministrativo*, 1972, III, p. 888.

²¹⁸ Guido Sechi: «Il referéndum consultivo...», cit., p. 1272.

²¹⁹ L. Coen: «Consultazioni popolari...», cit., p. 32. En el mismo sentido, Luciano Vandelli: *Ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, 1990, p. 49.

²²⁰ «Il referendum consultivo...», cit., p. 1272.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

referéndum consultivo²²¹. Según Sechi, deberían excluirse aquellos actos que afectan a un limitado número de sujetos, actos que ya encuentran adecuada tutela en el capítulo tres de la ley sobre procedimiento administrativo²²². En cambio, deberían incluirse los actos expresamente excluidos por el art. 13 de la citada ley de procedimiento administrativo: actos normativos, actos administrativos generales, actos de planificación y de programación, es decir, actos que afectan a intereses de la colectividad²²³.

Los estatutos y reglamentos comunales que regulan el referéndum consultivo suelen excluir de su objeto las deliberaciones relativas a la aprobación del presupuesto, a la imposición de tasas y tarifas, etc, las disposiciones que se refieran a sujetos particulares o a grupos restringidos de individuos, así como los actos debidos según las leyes estatales o regionales²²⁴.

4. 2. 2. 3. *Iniciativa de la propuesta de referéndum.*

Según la dicción del Decreto Legislativo 267/2000 (y de la anterior ley de 1990), el referéndum consultivo puede ser previsto en los estatutos comunales «incluso a solicitud de un adecuado número de ciudadanos». Así pues la iniciativa puede proceder de la propia autoridad local (del consejo comunal o provincial) o del electorado.

En caso de iniciativa del consejo comunal (o provincial), lo ideal, en opinión de Alberto Zucchetti sería la exigencia de una mayoría cualificada de votos para proponer el referéndum, para evitar el uso instrumental del referéndum por parte de algunos partidos²²⁵. En el caso de los reglamentos comunales anteriores a la ley esta mayoría solía ser de tres quintos, dos tercios o mayoría absoluta²²⁶.

En cuanto a la iniciativa popular de referéndum, esta fue la característica más relevante de los estatutos comunales aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley de 1990²²⁷.

²²¹ *Idem.*

²²² Ley 241/1990, de 7 de agosto, relativa a las «nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos (G. U. 18 agosto 1990, n° 192).

²²³ Guido Sechi: «Il referéndum consultivo...», cit., ps. 1272 y 1273. El art. 13.1, incluido en el Capítulo III de la ley 241/1990 (el cual lleva por título «Participación en el procedimiento administrativo»), dispone que: «Las disposiciones contenidas en el presente capítulo no se aplican en relación con la actividad de la administración pública dirigida a la emanación de actos normativos, administrativos generales, de planificación y de programación, para los cuales siguen vigentes las normas particulares que regulan su formación».

²²⁴ Alberto Zucchetti: *La partecipazione...*, cit., p. 169.

²²⁵ *La partecipazione...*, cit., p. 164, donde cita en el mismo sentido a Sabbioni «Istituti di partecipazione», en AAVV, *Uno statuto per l'autonomia* (a cura dei Balboni), Milano, 1991, p. 20.

²²⁶ Pietro Barrera: «Referendum locale...», cit., p. 472.

²²⁷ De los diez casos examinados por Pietro Barrera, en cuatro de ellos la iniciativa popular es la única admitida, y en los demás se preveía junto a la iniciativa del consejo comunal- «Referendum locale...», cit., p. 471-.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

Titulares del derecho de iniciativa popular, según el art. 8 del Decreto Legislativo 267/2000, son «los ciudadanos». En opinión de Alberto Zucchetti, este término no es equivalente al de «electores»; sin embargo, según el autor, de esto no se deduce que la iniciativa corresponda incluso a los menores de edad o a quienes no pueden ser inscritos en las listas electorales por no gozar de la ciudadanía italiana²²⁸. Por su parte, Giralamo Sciuolo considera que por ciudadanos pueden entenderse, en una interpretación amplia, quienes tiene la ciudadanía italiana, independientemente de la minoría de edad, de la residencia y del goce del derecho de sufragio, y, en una acepción estricta, solamente los electores del ente en consideración²²⁹.

El porcentaje de firmas requerido para que se considere válida la solicitud de referéndum va a variar de unas comunas a otras. Así en los reglamentos comunales anteriores a la ley, estudiados por Pietro Barrera, la cuota mínima es del 1,30 por ciento del cuerpo electoral en Florencia, hasta un umbral que llega al 10 por ciento en Città di Castello²³⁰. En cuanto a los requisitos de la solicitud, algunos estatutos prevén la constitución de un comité promotor que consigna en las oficinas de la Secretaría de la Comuna la solicitud de inicio de referéndum. Tal solicitud, que debe contener la pregunta que se somete a consulta, y la indicación de los sujetos promotores- debe estar suscrita por un número(variable de un estatuto a otro) de presentadores, cuya firma debe estar autenticada. Una vez declarada la admisibilidad preventiva del referéndum, los promotores proceden a la recogida de firmas²³¹.

Pero al margen de la iniciativa del consejo comunal, o de la popular, es posible que los estatutos atribuyan la iniciativa a otros sujetos, como la junta comunal, los consejos de barrio²³², o las asociaciones de vecinos²³³. Incluso en los casos de iniciativa popular, la función de estímulo y promoción de la iniciativa corresponde a los grupos, esto es, a las asociaciones y organismo de participación a que se refiere el art. 6.1 de la Ley 142/1990²³⁴ (consejos de barrio), actual art. 8.1 del Decreto legislativo 267/2000.

4. 2. 2. 4. *El juicio sobre la admisibilidad de la propuesta de referéndum.*

El Decreto legislativo 267/2000 (como la anterior Ley 142/1990) no contiene ninguna disposición respecto de a qué órgano debe corresponder el control de la admisibilidad de la

²²⁸ *La partecipazione...*, cit., p. 165. El autor pone como ejemplo el art 47 del Estatuto de Mantua, que prevé expresamente que tienen derecho de voto «dos ciudadanos inscritos en las listas electorales de la Comuna de Mantua, mayores de edad el día de la consulta referendaria».

²²⁹ Girolamo Sciuolo: «Partecipazione, procedimento e accesso negli statuti locali», *Le Regioni*, a. XIX, n° 2, aprile 1991, ps. 414-431, esp. p. 419.

²³⁰ «Referendum locale...», cit., p. 472.

²³¹ Alberto Zucchetti, cit., ps. 166 y ss.

²³² Así sucede en cinco reglamentos de los diez examinados por Pietro Barrera: «Referendum locale...», cit., p. 472.

²³³ Alberto Zucchetti, *La partecipazione...*, cit., p. 167; Virginia Possenti: «Reflessioni...», cit., p. 914.

²³⁴ Guido Sechi: «Il referendum consultivo...», cit., p. 1271.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

solicitud de referéndum, por lo que habrá que estar a lo que dispongan los estatutos y reglamentos comunales. Los autores que se han ocupado del tema proponen atribuir la competencia a un órgano de carácter técnico, imparcial e independiente de la administración comunal²³⁵.

4. 2. 2. 5. *El desarrollo del referéndum.*

Una vez superado el juicio de admisibilidad, se convoca por el alcalde el referéndum en una fecha fijada, que no suele ser inferior a los dos meses ni superior a los cuatro posteriores a la decisión del consejo sobre la admisibilidad, debiendo los reglamentos establecer la modalidad y los términos para el examen de las eventuales reclamaciones²³⁶.

Nada dispone la ley sobre importantes aspectos del desarrollo del procedimiento referendario: plazo de convocatoria del referéndum, efectos de la misma, contenido de la pregunta referendaria, duración de la campaña, sujetos que pueden intervenir en la misma (partidos, asociaciones, promotores de la iniciativa, etc), medios de propaganda, características de las papeletas electorales, número de circunscripciones electorales, composición de las mesas, operaciones de voto, condiciones materiales de las mismas, los sujetos titulares del derecho de voto, la fecha de celebración de la votación, las garantías para la regularidad del escrutinio. Todos estos aspectos deberán venir fijados en los estatutos, o, con más detalle, en los reglamentos comunales, por remisión de los primeros.

Sin embargo, la igualdad de acceso a la información durante la campaña referendaria viene regulada por la Ley de 22 de febrero de 2000, n.º 28²³⁷, que establece «disposiciones para la paridad de acceso a los medios de información durante las campañas electorales y referendarias y para la comunicación política». El ámbito de aplicación de la ley se extiende a las elecciones al Parlamento Europeo, a las «elecciones políticas», regionales y «administrativas», y a todos los referéndums. En esta ley se dispone que los emisores radio-televisivos deben asegurar a todos los sujetos políticos con imparcialidad y equidad el acceso a la información y a la comunicación política.

En cuanto a los sujetos titulares del derecho de voto referendario, en los estatutos comunales suelen ser los ciudadanos inscritos en las listas electorales. Aunque algunos estatutos extienden el derecho de voto a los ciudadanos mayores de edad, incluso extranjeros, residentes en la circunscripción del ente local; otros, para algunos temas (cuestiones juveniles como cultura, deporte, escuela, etc) incluso a los ciudadanos mayores de 16 años²³⁸.

²³⁵ En este sentido, véase: L. Vandelli: «Consultazioni...», cit., p. 4; B. Caravita: «Il referendum...», cit., p. 112; M. Villone: «Gli Istituti...», cit. p. 34; M.P. Vipiana: «Il referendum...», cit. p. 270; A. Benazzo: «Il referendum...», cit.; Guido Sechi: «Il referendum consultivo dopo la legge 142/1990», cit., p. 1276; Alberto Zucchetti: *La partecipazione...*, cit., ps. 174 y ss.

²³⁶ Alberto Zucchetti: *La partecipazione...*, cit., p. 177.

²³⁷ Publicada por la *Gazzetta Ufficiale* n.º. 43 del 22 de febrero de 2000.

²³⁸ Alberto Zucchetti: *La partecipazione...*, cit., p. 178 y ss. Estas conclusiones suelen coincidir con las del estudio realizado por Virginia Possenti, según el cual, en la mayoría de los estatutos comunales de las provincias de Florencia y Siena son titulares del derecho de voto los ciudadanos inscritos en las listas electorales de la comuna; aunque otros estatutos extienden el derecho a los residentes mayores de edad, incluso si no están provistos de la ciudadanía italiana- «Reflessioni...», cit., ps. 914-195.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

Por lo que respecta al momento de la votación, el art. 6.4 de la Ley 142/1990 disponía, en su redacción originaria, que el referéndum no puede tener lugar en coincidencia «con otras operaciones de voto». Esta previsión incluiría cualquier operación de voto, ya fuese de carácter referendario- a nivel regional o nacional- o electoral- a nivel local, nacional o regional²³⁹, y ya se contenía en algunos reglamentos comunales anteriores a la ley²⁴⁰. Sin embargo, con la modificación introducida por la Ley 265/1999, de 3 de agosto (art. 3), se redujo el límite a las «operaciones electorales provinciales, comunales y circunscripcionales»²⁴¹.

Además de ésta, en los estatutos comunales suelen establecerse otras limitaciones, como la prohibición de realizar un nuevo referéndum sobre el mismo asunto en un periodo de doce meses desde la votación; la interdicción de que se desarrolle el referéndum en los dos meses precedentes a la elección del consejo comunal²⁴². También se puede establecer que no haya lugar a referéndum cuando el acto al que se refiere la propuesta haya sido anulado o revocado totalmente, o si, antes de la fecha establecida para la recogida de firmas, o, complementariamente, antes de la convocatoria del referéndum, la administración comunal acoge, dándole actuación, la pregunta referendaria²⁴³.

En relación con el quorum para la validez del referéndum, ante el silencio de la ley, debe venir determinado en los estatutos comunales. Según Alberto Zucchetti, el porcentaje de electores participantes en el referéndum, requerido para que este último sea declarado válido, es sintomático de la sensibilidad del ente local hacia la comunidad local. Cuanto más bajo es el porcentaje requerido, más atento resulta estar el ente local a las orientaciones políticas de la comunidad. Algunos estatutos prevén que el referéndum es válido si en la votación han participado el 51% o el 50% más uno de los que tienen derecho; otros indican un porcentaje inferior: 30%, o 40%, o un quinto de los electores. Además, para el resultado positivo del referéndum, la respuesta afirmativa a la pregunta referendaria no debe ser inferior a la mayoría de los votos válidamente emitidos²⁴⁴.

4. 2. 2. 6. Efectos del referéndum comunal.

Antes de la reforma de 1999, la doctrina italiana se hallaba dividida respecto a los efectos que debía tener el referéndum consultivo. Ante la falta de una previsión expresa y determinante de

²³⁹ Alberto Zucchetti: *La partecipazione...*, cit., p. 178.

²⁴⁰ Pietro Barrera: «Referendum locale...», cit., p. 475.

²⁴¹ Art. 3 de la Ley 265/1999, de 3 de agosto, sobre «disposiciones en materia de autonomía y ordenamiento de los entes locales, así como modificaciones a la ley de 8 de junio de 1990, n.º 142» (G.U. n.º 183, de 6 de agosto, Suplemento ordinario n.º 149); Art. 8.4. del Decreto legislativo 267/2000, de 18 de agosto, que contiene el «texto único de las leyes sobre el ordenamiento de los entes locales» (G.U. n.º 227, de 28 de septiembre, Suplemento Ordinario n.º 162).

²⁴² Algunos de los reglamentos comunales anteriores a la ley, estudiados por Pietro Barrera, preveían que el referéndum no podría desarrollarse en el año de las elecciones comunales, o en el último año o en el primer semestre del mandato del consejo comunal- «Referendum locale...», cit., p. 475. .

²⁴³ Alberto Zucchetti: *La partecipazione...*, cit., p. 182.

²⁴⁴ Alberto Zucchetti: *La partecipazione...*, cit., p. 183; Virginia Possenti. «Reflessioni...», cit., p. 915.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

la ley sobre el carácter vinculante o no del resultado referendario, lo más razonable parecía ser entender que la «opinión» del electorado no vinculaba jurídicamente al Consejo comunal, es decir, éste no estaría obligado a adoptar una decisión del mismo sentido que el pronunciamiento popular²⁴⁵.

Para algunos autores, el referéndum consultivo carecía de eficacia jurídica, pero tenía cierta eficacia política, esto es, sería políticamente vinculante para el consejo comunal²⁴⁶.

Otros autores distinguían según de quién partiera la iniciativa referendaria: si la iniciativa era de la administración comunal, el pronunciamiento popular solicitado no era más que una opinión no vinculante; por el contrario, si la iniciativa procedía del electorado, su pronunciamiento era una directiva, un indirizzo político determinante para el consejo comunal²⁴⁷.

²⁴⁵ P. M. Vipiana «Referendum...», cit., p. 290. Por su parte, Damiano Nocilla opinaba que el referéndum consultivo es un parecer, un acto típico de la actividad consultiva, que se inserta siempre en un procedimiento, del que forma parte- «Trieste...», cit., p. 322-. En el mismo sentido, Coen: «Consultazioni...», cit., p. 47, y en «Consultazioni politiche e referendum comunale», *Le Regioni*, 1985, p. 1231; Romano: «Rappresentanza politica e democrazia diretta nell'ordinamento regionale», *Form Amministrativo*, 1972, III, p. 885. Esta parecía ser también la posición del T.A.R. de Toscana, al admitir la legalidad del referéndum consultivo como uno de los elementos a tener en cuenta por la administración comunal a la hora de tomar una decisión (Sentencia de 11.7.1988, n° 1016, *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1988, p. 886). Algunos autores dudaban incluso que el referéndum consultivo, al no tener carácter decisorio, fuera una expresión de la soberanía popular: Martines: «Il referendum negli ordinamenti particolari» en *Scritti in onore di G. Salemi*, Milano, 1961, ps. 230 y ss., citado por Damiano Nocilla: «Trieste...», cit., p. 319. Dudaban de su consideración como instituto de democracia directa, en relación con el referéndum consultivo regional, sobre todo cuando la iniciativa no procedía del electorado: Vacca Orrù: «Il referendum e la sua applicazioni all'ordinamento regionale», en *Politica del Diritto*, 1972, p. 757; Biagi Guerini: «I modelli di referendum statale como limite ai referendum regional», *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, I, p. 867; ambos autores citados por Pietro Barrera: «Una novità istituzionale: i referendum consultivi (o di indirizzo?) di iniziativa popolare», *Le Regioni*, XV, n° 6, dicembre 1987, ps. 1297-1324, esp. p. 1298.

²⁴⁶ L. Coen, «Consultazioni...», cit., p. 51; Torre: «Referendum tra Stato e Regione», *Democrazia e Diritto*, 1988, n° 6, esp. p. 216; Giulio M. Salerno: *Il referendum*, cit., p. 234. Esta es, como hemos visto, la posición de la Corte Constitucional en su Sentencia n° 256/1989, de 16-18 de mayo (*Giurisprudenza Italiana*, 1990, n° 7, p. 1063 y ss).

²⁴⁷ Alfonso Di Giovine: «I referendum locali prima della legge n° 142 del 1990», en M. Luciani y M. Volpi: *Referendum*, 1992, p. 160 y ss.; asimismo el *Democrazia diretta e sistema politico*, CEDAM, Padova, 2001, especialmente el Capítulo titulado «I referendum locali», esp. ps. 39 y 40; Guido Sechi: «Il referendum...», cit., p. 1278. La idea de referendum de *indirizzo* es de Pietro Barrera. Según este autor, cuando el referéndum es promovido por una cuota del cuerpo electoral no puede ser considerado un simple sistema de indagación y encuesta, pues no tiene sentido un sondeo de opinión promovido por el pueblo- «Una novità...», cit., p. 1317-. En este caso, el referéndum tiene eficacia política, es un *indirizzo* político expresado por el cuerpo electoral- ps. 1318 y 1319-. La idea de *indirizzo* político del electorado la toma a su vez este autor de Cheli: *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, esp. p. 139, donde dice que: «la participación del cuerpo electoral en la función de *indirizzo* se manifiesta en la actividad electoral y en el ejercicio de los institutos de democracia directa». Asimismo, incide en la distinción entre referéndum consultivo y de *indirizzo* Barbara Pezzini: «Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano», *Diritto e Società*, 1992, p. 439 y ss., esp. 432.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

Una doctrina minoritaria mantenía incluso el carácter jurídicamente vinculante del resultado del referéndum consultivo. Según Virginia Possenti, se argumentaba al respecto que el carácter consultivo significaba genéricamente que el referéndum no introduce ningún acto de relevancia externa, no influye de forma inmediata sobre la validez o sobre la eficacia de los actos del género, pero no significaba que no pudiera introducir vínculos jurídicos para autoridad comunal²⁴⁸. Según esta doctrina, el efecto vinculante podía tener lugar si estuviera expresamente previsto en la ley (no siendo este el caso) o en el estatuto. La existencia de la nueva fuente estatutaria permitiría avalar esta tesis²⁴⁹. Ahora bien, según la autora, la relevancia de la cuestión era bastante menor de lo que parecía: si la directiva impartida por los electores quedaba inobservada por inactividad de la autoridad llamada a proveer, no era posible alguna forma de control sustitutivo. Sería sin embargo posible un control represivo en el caso de que se introdujera un acto contrario a la directiva²⁵⁰.

Las soluciones estatutarias fueron también diversas²⁵¹.

Posteriormente, en virtud del art. 3 de la Ley 265/1999, de 3 de agosto²⁵², se ha reformado el art. 6.3 de la Ley 142/1990, que antes decía: «pueden ser previstos los referéndums consultivos incluso a solicitud de un adecuado número de ciudadanos». En sustancia, se ha suprimido el adjetivo «consultivo» y de este modo, implícitamente, se han admitido incluso referéndums deliberativos, abrogativos o aprobativos, pero esto no ha sido impuesto a los Consejos comunales. En opinión de Ettore Rotelli, se trata de una nueva facultad que se le confiere a los estatutos comunales, de regular incluso referéndums decisorios, vinculantes para el consejo comunal, pero de una de una facultad de la que las comunas difícilmente se servirán²⁵³.

5. El referéndum local en Portugal.

5. 1. Introducción.

5. 1. 1. Las previsiones constitucionales.

La Constitución portuguesa, en su versión originaria de 2 de abril de 1976, no realiza ninguna mención del referéndum, ni local ni nacional. Sin embargo, bien pronto, con la profunda

²⁴⁸ «Reflessioni...», cit., p. 912. Por su parte, P. Rossi opinaba que la previsión legal de solamente el referéndum consultivo no excluía la posibilidad de que los estatutos pudieran prever formas referendarias diferentes de la consultiva- *Il referendum nel nuovo sistema di governo locale*, Guiffè, 1999, ps. 99 y ss., cit. por Daniele Maccarrone. «Referendum locali...», cit.

²⁴⁹ Virginia Possenti: «Reflessioni...», cit., p. 913.

²⁵⁰ Idem.

²⁵¹ Véase al respecto: Alberto Zucchetti: *La partecipazione...*, cit., p. 186 y ss.

²⁵² *Gazzetta Ufficiale* n. 183, de 6 de agosto de 1999, Suplemento Ordinario n. 149. Posteriormente la Ley 142/1990 ha sido derogada por el Decreto Legislativo 267/2000, de 18 de agosto, «Texto único de las leyes sobre el ordenamiento de los entes locales» (G. U. n. 227, de 28 de septiembre, Suplemento Ordinario n. 162). La disposición que aquí se examina se contiene en el art. 8.3 del Decreto Legislativo.

²⁵³ Ettore Rotelli: «Il referendum deliberativo...», cit., p. 308.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

reforma de 30 de septiembre de 1982 (D.R., I, número 227, de la misma fecha) se va a introducir en el texto constitucional un apartado 3 del artículo 241, las llamadas «consultas directas» a los ciudadanos electores censados en el término respectivo de la correspondiente entidad local. Este precepto será desarrollado por la Ley 49/1990, de 24 de agosto de 1990, relativa a la consulta directa a los ciudadanos electores a nivel local²⁵⁴.

En cambio, el referéndum a nivel nacional se hizo esperar hasta la reforma constitucional de 8 de julio de 1989 (D.R., I, número 155, de la misma fecha), en cuya virtud se establece en el extenso artículo 118, precepto que será desarrollado por la hoy derogada Ley número 45/1991, de 3 de agosto, orgánica del régimen del referéndum²⁵⁵.

Posteriormente, la cuarta revisión constitucional, operada por el Decreto Constitucional 1/1997, viene a sustituir la consulta directa a los ciudadanos del art. 241.2 por el «referéndum local» del nuevo artículo 240 de la Constitución, desarrollado por la Ley Orgánica nº 4/2000, de 24 de agosto, sobre régimen jurídico del referéndum local, que deroga la anterior Ley 49/90; asimismo sustituye el referéndum nacional del art.118 por el del nuevo art. 115, desarrollado por la Ley Orgánica Nº 15-A/1998, de 3 de abril, que deroga la ley 45/1991, de 3 de agosto.

Los motivos del silencio de la Constitución portuguesa sobre el referéndum en la redacción original de 1976 son similares a los que explican la desconfianza con que se contemplan los institutos de democracia semidirecta en la Constitución española de 1978. No en vano ambas Constituciones son de finales de los años setenta, y procedían de un anterior régimen político autocrático. Pierre Bon, que ha realizado un estudio comparado entre los referéndums locales y nacionales de Portugal y España, argumenta como una de las posibles razones el recuerdo de las experiencias pasadas. Cuenta el autor que en Portugal el primer referéndum nacional, llamado oficialmente «plebiscito nacional», tuvo lugar el 19 de marzo de 1933, a iniciativa de Salazar. Su objeto fue aprobar la Constitución elaborada por este último, y en cuyo art.126 se mantenía la figura del referéndum local, que había sido instituida por el art. 66.4 de la Constitución de 1911. Posteriormente, la revisión de la Constitución de 1933, operada por la ley de 23 de marzo de 1935, instituyó, al lado del procedimiento original de revisión que implicaba la intervención de la Asamblea Nacional, un procedimiento de revisión por «plebiscito nacional» decidido por el Presidente de la República, «cuando el bien público lo exija imperiosamente». Esta disposición nunca se aplicó, pero tenía como finalidad que el Presidente de la República pudiera recurrir a la consulta a los ciudadanos para salvar el escollo de la negativa de la Asamblea Nacional a modificar la Constitución²⁵⁶.

²⁵⁴ *Boletín de Legislación Extranjera*, Número 143-144, sep. oct. 1993, Cortes Generales, p. 73 y ss. Sobre el referéndum en general en Portugal pueden verse las siguientes obras: L. Barbosa Rodrigues, *O referendo português a nível nacional*, Coimbra Editora, 1994; R. Leite Pinto, *Referendo local e descentralização política (Contributo pra studo do referendo local no constitucionalismo português*, Livraria Almedina, 1988; M. L. Duarte, «O referendo e a representação política», *Revista jurídica*, Nº 9 y 10, 1987, p. 195; J.Magalhães, Voz «Referendo», en *Dicionário da revisão constitucional*, Publicações Europa-America, 1989; J. Miranda, voz «Referendo», en *Enciclopédia luso-brasileira de cultura*, Verbo; M.Vilhena de Carvalho, «O referendo nas Constituições portuguesas», *Nação e defesa*, Nº15, 1980,p. 95.

²⁵⁵ *Boletín de Legislación Extranjera* Número 139-140, de mayo- junio de 1993, Cortes Generales.

²⁵⁶ Pierre Bon: «Le référendum dans les droits ibériques», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 31, 1997, ps. 452-453.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

Otra de las razones apuntadas por Pierre Bon es el riesgo de desviación plebiscitaria y autoritaria que presentaba el referéndum en Portugal. En este sentido, cita a J. Miranda: si la Constitución Portuguesa, en su redacción originaria de 1976, no había previsto el referéndum era «porque las condiciones no eran favorables: el referéndum, en sí mismo una institución altamente democrática, exige, para funcionar sin riesgo, una situación de institucionalización y de consolidación de la democracia que existe, ciertamente, en Suiza, pero todavía no en Portugal»²⁵⁷.

Un último elemento de explicación destacado por Pierre Bon, es que los años 70, años de elaboración de la Constitución Portuguesa, son años de escepticismo respecto de la institución referendaria, escepticismo que contrasta con el entusiasmo que prevaleció, en el momento de elaboración de la Constitución italiana²⁵⁸.

Dicho esto, aquí nos interesa únicamente el referéndum local, que estudiaremos tanto en su regulación de 1990 como en la del año 2000.

5. 1. 2. El referéndum local en la Ley 49/90.

Con la profunda reforma de 30 de septiembre de 1982 (D.R., I, número 227, de la misma fecha) se va a introducir en el texto constitucional un apartado 3 del artículo 241, con el siguiente contenido: «Los órganos de las entidades locales podrán efectuar consultas directas a los ciudadanos electores censados en el término respectivo, mediante votación secreta, sobre materias incluidas en su ámbito de competencia exclusiva, en los casos y condiciones y con los efectos que establezca la ley».

El art. 241.3 de la Constitución fue desarrollado por La ley 49/1990, de 24 de agosto, sobre consultas directas a los ciudadanos electores a nivel local (hoy derogada). Contiene esta ley 47 artículos, que se distribuyen en siete títulos. Vemos brevemente su contenido:

a) Respecto de la naturaleza del referéndum, tanto el art. 241.3 de la Constitución como la Ley 49/90 emplean la expresión «consultas directas a los ciudadanos electores», por lo que en un principio pudiera pensarse que ambas normas articulan un referéndum de carácter consultivo. Sin embargo, el propio precepto constitucional dispone que los efectos del referéndum serán establecidos por la ley. La ley ha dispuesto en su artículo 5, que «las consultas populares surtirán efectos vinculantes».

b) En cuanto al ámbito territorial de la consulta, la Constitución hablaba de las «entidades locales». Estas, según el art. 238 de la misma Constitución, eran: las parroquias (freguesias), los municipios y las regiones administrativas. A estas entidades se refiere asimismo el artículo 3 de la ley 49/90, disponiendo además que no se realizarán consultas en las parroquias donde la asamblea haya sido sustituida por el Pleno de los ciudadanos electores.

Por lo que se refiere a los órganos pueden realizar la consulta, dentro de cada ente territorial, el art. 241, apartado 3, de la Constitución dispone que serán «los órganos de las entidades locales». Precisamente, el artículo 241 regula los órganos deliberantes y ejecutivos de la Administración local, disponiendo en su apartado primero que: «la organización de las entidades locales autónomas comprende una asamblea electiva dotada de poderes decisorios y un órgano colegiado ejecutivo que será responsable ante ella». La ley ha optado por atribuir el acuerdo de realización de la consulta local al órgano colegiado representativo de la entidad: la asamblea de

²⁵⁷ J. Miranda, *A Constituição de 1976, Formação, estrutura, princípios fundamentais*, Petrony, 1978, p. 396, cit. por Pierre Bon: «Le référendum...», cit., p. 453.

²⁵⁸ Pierre Bon: «Le référendum...», cit., p. 454, donde sigue a Pedro Cruz Villalón: «El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, N. 13, 1980, p. 167.

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

parroquia, el Ayuntamiento en Pleno o la Asamblea Regional, «a condición de que la consulta verse sobre materias de competencia de los órganos de la parroquia, del municipio y de la región administrativa» (art.6.1). Nótese que el referéndum puede versar sobre asuntos que son competencia del órgano colegiado ejecutivo, y no sólo de la asamblea deliberante.

c) El objeto de la consulta se restringe en el art. 241.3 de la Constitución a las «materias incluidas en el ámbito de competencia exclusiva» de las entidades territoriales. Se trata de un restricción excesiva, teniendo presente que la mayoría de las competencias locales son compartidas; lo cual ha llevado, como veremos, a que en la práctica sean muy escasas las consultas populares que puedan realizarse. Además, el referido precepto constitucional remite a la ley los casos en que haya de proceder la consulta. De acuerdo con esto, la ley 49/1990 excluye del objeto de la consulta las cuestiones financieras, así como «cualesquiera otras que, según la ley, deban ser resueltas, de modo obligatorio por las entidades territoriales o que hayan sido objeto de decisión irrevocable» (art. 2.2).

d) El desarrollo de la consulta es el siguiente:

- La iniciativa corresponde a las asambleas u órganos ejecutivos de la entidad territorial de que se trate, o a un tercio de los miembros de las asambleas o de los órganos ejecutivos de la entidad autónoma en ejercicio efectivo de sus funciones (art. 8). Es decir, a la mayoría o a las minorías de los órganos de las entidades territoriales; brilla por su ausencia la iniciativa popular, posibilidad no contemplada pero tampoco descartada por el artículo 241.3 de la Constitución.

Las propuestas de referéndum deben contener las preguntas que se hayan de someter a los ciudadanos electores, con un máximo de tres (art. 9.1). Las preguntas deberán formularse en términos que permitan una respuesta inequívoca mediante una simple afirmación o negación (art. 7.1)²⁵⁹. La redacción de los textos de las propuestas podrá modificarse, hasta el momento de finalización del debate, por el órgano competente para aprobarlas (art. 9.2). De este modo, queda en manos de la mayoría de gobierno no sólo la decisión de someter un asunto a consulta popular, sino también el texto mismo de la consulta, aunque ésta haya sido inicialmente propuesta por la minoría o minorías de la oposición, lo que puede derivar en un uso plebiscitario del referéndum.

No obstante, para evitar que la consulta sea utilizada como instrumento de presión del órgano que realiza la pregunta sobre otros órganos, del mismo u otro ente territorial, el art. 7.2 dispone que: «las preguntas no podrán formularse en términos que induzcan explícita o implícitamente a una respuesta, bien de concordancia, bien de discrepancia, con el acuerdo de un órgano que no sea aquél que determina la realización de la consulta».

- Los acuerdos de las asambleas de parroquia, municipales y regionales sobre adopción de consultas locales se adoptarán por mayoría de votos, teniendo el presidente voto de calidad (art. 10). El acuerdo deberá adoptarse en sesión ordinaria o extraordinaria, en un plazo de quince días contados desde la fecha de recepción de la propuesta para la realización de la consulta (art. 6.2).

- La fiscalización de la constitucionalidad y de la legalidad de la consulta se realizará por el Tribunal Constitucional. Tal solicitud se enviará por escrito por el presidente de la asamblea local competente, en el plazo de ocho días desde la adopción del acuerdo de celebración del referéndum, solicitud que debe ir acompañada del texto del acuerdo y de la copia del acta de la sesión en que éste se hubiere adoptado. Será el Presidente del Tribunal Constitucional el que

²⁵⁹ En relación con esto, el art. 28 de la Ley 49/1990 dispone que «se imprimirán en las papeletas de voto las preguntas formuladas a los ciudadanos electores, así como las palabras «sí» y «no», en líneas sucesivas, a continuación de cada pregunta, figurando en la línea correspondiente a cada una de esas dos palabras un cuadrado en blanco, destinado a ser rellenado con la opción de cada votante».

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

decida sobre la admisión a trámite de la solicitud. Se concede un plazo de ocho días para la subsanación de irregularidades. No se admitirá la solicitud «cuando el acuerdo de realización de la consulta fuere manifiestamente inconstitucional o ilegal» (art. 3, letra a)). Si el Presidente del TC estimare que no procede admitir la solicitud, someterá las actuaciones a junta de examen, mandando al mismo tiempo entregar copia de la misma a los demás magistrados. El TC resolverá en un plazo de ocho días. La decisión de admitir la solicitud no excluye la posibilidad de que el Tribunal acuerde al final considerar inconstitucional o ilegal la consulta.

- Una vez superado el juicio de constitucionalidad y legalidad de la consulta, se procede a la convocatoria del referéndum. A tal propósito, una vez recibida la notificación de la resolución del TC, el presidente de la asamblea local que hubiere adoptado el acuerdo lo notificará, en el plazo de dos días, al presidente del órgano ejecutivo de la respectiva entidad territorial para que éste, en el plazo de ocho días, señale la fecha de celebración de la consulta (art. 18).

La consulta local deberá celebrarse en un plazo mínimo de 70 días y máximo de 90 desde la fecha de su señalamiento. Deberá caer en domingo o día festivo. Y la fecha no podrá modificarse salvo en caso de declaración del estado de sitio o de emergencia; en este supuesto, la fecha de celebración de la consulta podrá ser aplazada por el órgano competente para su señalamiento por un lapso no superior al de la duración de aquella declaración, ampliado en 30 días. Además, si no se celebre la consulta, en su totalidad o en parte, por tumultos graves, catástrofes o motivo semejante, se señalarán, para celebrarse el mismo día de la semana siguiente, las votaciones necesarias para la celebración o terminación de la consulta (art. 19).

La convocatoria de la consulta debe ser publicada, en un plazo de tres días, mediante edictos en los locales de costumbre del ente territorial que corresponda, y mediante anuncios en periódicos diarios de gran circulación en la totalidad de ese territorio (art. 20).

La ley reconoce a los partidos políticos, y a los grupos políticos minoritarios (grupos de miembros de un órgano) que tienen capacidad para presentar la propuesta de consulta, el derecho a designar un apoderado y un suplente, entre los electores censados en el territorio de la entidad territorial donde haya de realizarse el referéndum, que los representará en todas las operaciones a ellos referentes (art. 21).

- Para el régimen de la campaña de propaganda para la celebración del referéndum, incluyendo el régimen de financiación, la ley se remite a los preceptos legales sobre campañas electorales para las elecciones territoriales, con las debidas adaptaciones. En todo caso, las referencias que la legislación nacional haga a las listas de candidatos, se entenderán hechas a los partidos políticos y a los grupos de miembros de órganos. La ley establece la cuantía máxima de los gastos electorales para los partidos políticos y entidades promotoras en la campaña electoral (art. 24).

- En relación con la votación, tienen derecho de voto, según el artículo 241.3 de la Constitución, «los ciudadanos electores censados en el término respectivo», esto es, «en el territorio de la entidad donde se efectúe la consulta» (art. 4 de la Ley 49/1990). Tendrán capacidad para votar en las consultas locales los ciudadanos que puedan votar en las elecciones a los órganos de la entidad territorial en cuyo ámbito se realice la consulta (art. 25), lo cual incluye a los extranjeros con derecho a voto en tales elecciones. Por lo demás, la ley considera aplicables a las consultas locales los preceptos legales sobre votación y escrutinio en elecciones a corporaciones locales, con las adaptaciones necesarias. Debemos tener presente, no obstante, que el art. 241.3 de la Constitución estipula el carácter secreto de la votación.

- En el Título IV de la ley se regula «el contencioso de la consulta» (arts. 29 a 33), disponiéndose que las irregularidades que se den en el transcurso de la votación y en el escrutinio parcial y general podrán ser examinadas en recurso contencioso, con tal que hayan sido objeto de reclamación o de protesta en el acto mismo en que se hayan producido. Podrán recurrir contra la decisión sobre la reclamación o protesta, además de quien presente la reclamación,

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

protesta o contra protesta, los apoderados designados por los partidos políticos y grupos de miembros de órganos de la entidad territorial a que afecte la consulta. El recurso se interpondrá ante el TC, dirigido al presidente de éste, en un plazo de dos días desde la fecha de fijación del anuncio con los resultados del escrutinio. El presidente del TC convocará en el plazo de un día al Tribunal en sesión plenaria para pronunciarse sobre el recurso. La sesión plenaria se celebrará en el plazo de dos días contados desde la fecha de su convocatoria. La decisión del Tribunal Constitucional tendrá carácter definitivo. Sólo se podrá anular la votación celebrada en una asamblea de votación si se hubieren comprobado irregularidades que puedan influir en el resultado de la consulta. A estos efectos, se considerará el conjunto de recursos interpuestos en relación con una misma consulta. La votación anulada se repetirá el segundo domingo siguiente a la decisión del TC, previa convocatoria por el órgano que hubiere señalado la fecha de celebración de la consulta.

El art. 45 dispone que el TC deberá disponer de un registro propio de consultas locales celebradas, así como de los resultados respectivos.

Un balance de esta ley permite detectar al menos dos defectos o dos aspectos de la misma, en virtud de los cuales ésta no resulta plenamente satisfactoria. Por un lado, la falta de iniciativa popular de referéndum, puede conferir a éste un sesgo plebiscitario, y convertirlo en un instrumento de manipulación política por parte de la autoridad local. Por otro lado, al restringirse el objeto del referéndum a asuntos de exclusiva competencia municipal, se dificulta en exceso la realización práctica de los mismos. En efecto, de cinco propuestas de referéndum local, ninguna de ellas ha superado la necesaria fiscalización de su constitucionalidad y legalidad por el Tribunal Constitucional, y por tanto ninguna se ha traducido en la celebración de un referéndum. Dos de los referéndums examinados versaban sobre la creación de una freguesia (parroquia) en el interior de un municipio. El art. 238.4 de la Constitución disponía que las divisiones administrativas del territorio serán establecidas por la Ley, y en consecuencia, los referéndums examinados no versaban sobre asuntos de competencia exclusiva del municipio²⁶⁰. Por la misma razón se rechaza por el TC una propuesta de referéndum relativa a la agrupación de freguesias en un mismo municipio²⁶¹. Una cuarta propuesta de referéndum es rechazada por el TC por vicio en la formulación de la cuestión sometida al electorado, por no ser posible responder sí o no, y por no garantizarse una respuesta clara²⁶². Una quinta propuesta referendaria tenía por objeto el proyecto de construcción de una estación de tratamiento de residuos sólidos. Fue rechazada por dos motivos: por un vicio en la formulación de la pregunta, y porque su objeto escapaba de la competencia exclusiva del municipio, al tratarse de un proyecto intercomunal²⁶³.

Para remediar estas insuficiencias de la legislación sobre el referéndum local, fue preciso abordar una reforma constitucional, seguida de la aprobación de una nueva ley que disciplinara la materia.

²⁶⁰ Sentencias 238/91, de 29 de mayo de 1991, *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, volumen 19, p. 673; Sentencia 242/91, de 12 de junio de 1991, *ibid.*, p.687.

²⁶¹ Sentencia 498/94, de 13 de julio 1994, *Diário da República* de 23 de noviembre de 1994, N°271, 2ª serie, p.11782.

²⁶² Sentencia 360/1991, de 9 de julio de 1991, *Acórdãos...*, volumen 19, p. 697.

²⁶³ Sentencia 432/91, de 14 de noviembre de 1991, *Acórdãos...*, Volumen 20, p. 627.

5. 2. Régimen jurídico vigente: las novedades introducidas por la Ley Orgánica 4/2000.

La cuarta revisión constitucional, operada por el Decreto Constitucional 1/1997, introduce el artículo 240 de la Constitución, del siguiente tenor: «Las autarquías locales pueden someter a referéndum de los respectivos ciudadanos electores materias incluidas en las competencias de sus órganos, en los casos, en los términos y con la eficacia que la ley establezca. 2. La Ley puede atribuir a los ciudadanos electores el derecho de iniciativa de referéndum».

De esta regulación cabe destacar, respecto a la anterior del art. 241.3, las siguientes diferencias: se ha sustituido la expresión «consulta» por la de «referéndum». Se ha ampliado el objeto de la consulta: si antes eran «materias incluidas en el ámbito de competencia exclusiva» de las entidades locales, ahora lo son las «materias incluidas en las competencias de los órganos» de tales entidades; frente al silencio de la redacción anterior, ahora se reconoce la posibilidad de la iniciativa popular de referéndum. En la nueva redacción, además, no se hace referencia al carácter secreto de la votación, y se remite al respecto a los términos que la ley establezca.

El nuevo artículo 240 de la Constitución ha sido desarrollado por la Ley Orgánica nº 4/2000, de 24 de agosto, sobre régimen jurídico del referéndum local, que viene a derogar la anterior ley 49/90. Las principales novedades de esta ley, en relación con la anterior, son las siguientes.

En primer lugar, cabe destacar que el texto de la ley es mucho más amplio, conteniendo un total de 227 artículos. El articulado se estructura en cinco títulos: el primero relativo al ámbito y objeto del referéndum; el segundo, sobre la «convocatoria del referéndum», se divide en cuatro Capítulos, respectivamente dedicados a: la iniciativa de referéndum, a la deliberación o acuerdo de realización del referéndum, a la fiscalización de la constitucionalidad y legalidad del mismo, y a la fijación de la fecha de realización del referéndum. El Título III, que se refiere a la «realización del referéndum», contiene ocho capítulos sobre el derecho de participación, la campaña para el referéndum, la organización del proceso de votación, la votación, el escrutinio, el contencioso de la votación o del escrutinio, los gastos públicos relativos al referéndum, y el ilícito referendario. El título IV disciplina los efectos del referéndum y el V recoge las disposiciones finales.

Como novedades introducidas por esta ley, podemos destacar las siguientes:

5. 2. 1. Ámbito territorial del referéndum.

El ámbito territorial del referéndum local sigue siendo el mismo: esto es, cualquier ente territorial local. Según el art. 236.1 de la Constitución, las entidades locales (autarquías), son las parroquias (freguesias), los municipios y las regiones administrativas. El art. 2.1 de la ley dispone que el referéndum local puede verificarse en cualquier autarquía local. Sin embargo, a lo largo del articulado de la ley sólo va a mencionarse a los municipios y parroquias. En el caso de estos últimos, se exceptúan aquellos en que la asamblea sea sustituida por el plenario de los ciudadanos electores (art. 2.1).

5. 2. 2. Objeto del referéndum.

El referéndum local versa sobre cuestiones de relevante interés local que deban ser decididas por los órganos autárquicos municipales o de parroquia, y que se integren en sus competencias, ya sean exclusivas o compartidas con el Estado o con las Regiones Autónomas.(art. 3.1). Es de destacar, pues, la mayor amplitud que tiene el objeto del referéndum frente a la anterior ley. Ahora, porque el artículo 240 de la Constitución así lo permite, el referéndum puede versar sobre asuntos no sólo de competencia exclusiva, sino también compartida, del ente local.

Dispone la ley que para determinar las materias que hayan de someterse a referéndum local, se tendrán en cuenta los principios de unidad y subsidiariedad del Estado, de descentralización, de autonomía local y de solidaridad interlocal (art. 3.2), criterios que serían

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

aplicables, más bien, a los supuestos de competencia compartida.

En Ley Orgánica 4/2000, el elenco de materias excluidas del referéndum es más amplio que en la anterior ley: las materias integradas en la esfera de competencia legislativa reservada a los órganos de soberanía; las materias reguladas por acto legislativo o por acto reglamentario estatal que vincule a las autarquías locales; las opciones del plan o el informe de actividades; las cuestiones y los actos de contenido presupuestario, tributario o financiero; las materias que hayan sido objeto de decisión irrevocable, especialmente actos constitutivos de derechos o de intereses legalmente protegidos, excepto en la parte en que sea desfavorable a sus destinatarios; las materias que han sido objeto de decisión judicial; y las materias que hayan sido objeto de celebración de contrato-programa.

El referéndum puede tener por objeto actos en procedimiento de decisión, todavía no definitivamente aprobados. En este caso, el procedimiento se suspende antes de la decisión del Tribunal Constitucional sobre la verificación de la constitucionalidad o legalidad del referéndum local, o, en el caso de efectiva realización del mismo, antes de la publicación de los resultados de la votación (art. 5).

Respecto del contenido de la pregunta, además de estipularse, como en la anterior ley, que ningún referéndum ha de comportar más de tres preguntas, que deben ser formuladas con objetividad, claridad y precisión, se dispone ahora que las preguntas no pueden ir precedidas de cualesquiera considerandos, preámbulos o notas explicativas (art. 7.3), con la finalidad de no predisponer al electorado hacia una respuesta determinada.

5. 2. 3. Iniciativa de referéndum.

Otra interesante novedad se va a producir en la regulación de la iniciativa de referéndum. La Ley Orgánica 4/2000 distingue entre iniciativa representativa e iniciativa popular. La primera corresponde a los diputados, (se entiende que individualmente considerados, no precisándose, como en la ley de 1990, la firma de un tercio como mínimo de los miembros de la asamblea) a las asambleas municipales o de parroquia, a la cámara municipal o a la junta de parroquia. Cuando es ejercida por los diputados, la iniciativa toma la forma de proyecto de deliberación, y cuando es ejercida por el órgano ejecutivo, la de propuesta de deliberación. Las iniciativas de referéndum definitivamente rechazadas no pueden ser renovadas en el transcurso del mismo mandato del órgano representativo (arts. 10.1, 11 y 12).

La iniciativa popular, que es una novedad en esta ley, corresponde a grupos de ciudadanos censados en el área respectiva. En concreto es propuesta a la asamblea deliberativa por un mínimo de 5000 o un 8% de los ciudadanos electores censados en la respectiva área. Es decir, la iniciativa

corresponderá normalmente al 8% de los ciudadanos censados, salvo que la cifra resultante sea superior a 5000, en cuyo caso será éste el número mínimo de firmas exigidas. Este supuesto se producirá en aquellas entidades locales que tengan 62500 ciudadanos censados, o más. En los municipios y parroquias con menos de 3750 ciudadanos censados, la iniciativa corresponde al menos a 300 o un 20% de los mismos. La iniciativa propuesta no puede ser suscrita por un número de ciudadanos que exceda en 50% el respectivo límite exigido. No se entiende esta última previsión, a no ser que su pretensión sea evitar la presión que un elevadísimo número de firmas produciría sobre el gobierno representativo local.

Se dispone que ninguna autoridad pública o privada podrá prohibir, impedir o dificultar el ejercicio del derecho de iniciativa, especialmente en lo que concierne a la instrucción de los elementos necesarios para su formalización, y que nadie puede ser perjudicado, privilegiado o privado de cualquier derecho en virtud del ejercicio de la iniciativa de referéndum.

La iniciativa popular, que debe realizarse por escrito, precluye la iniciativa sobrevenida,

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

sobre la misma cuestión, tanto por los diputados de la asamblea como por parte del órgano ejecutivo, de este modo se evita que la iniciativa de los ciudadanos sea suplantada o desvirtuada por la de los órganos locales.

El escrito de iniciativa debe mencionar, en la parte inicial, la identificación de los mandatarios designados por los ciudadanos suscriptores, en número no inferior a quince. Estos mandatarios designan entre sí una comisión ejecutiva y el respectivo presidente, para los efectos de responsabilidad y representación previstos en la ley.

En cuanto a la tramitación de la iniciativa popular, ésta se dirigirá al Presidente de la asamblea municipal o de la asamblea de parroquia, que la examina liminarmente para verificar el cumplimiento de los requisitos legales. Una vez admitida, el presidente convoca la asamblea, a fin de permitir la creación de una comisión específicamente constituida al efecto. La Comisión procede en el plazo de 15 días a la apreciación de la iniciativa, oyendo a la comisión ejecutiva, para las aclaraciones que estime necesarias, y pudiendo invitar a la perfección del texto presentado, ya sea para la corrección de sus defectos o para la mejora de su redacción. Concluido el examen, la iniciativa, acompañada de informe fundamentado, es enviada al presidente de la asamblea para que determine la fecha de adopción de la deliberación o acuerdo.

En cuanto a los efectos de la iniciativa popular, de la apreciación de la misma por la asamblea puede resultar: su archivo, en los casos de falta de comparecencia injustificada del representante designado de los miembros de la comisión ejecutiva, o de vicios no subsanados; la conversión de la iniciativa popular en acuerdo; el rechazo de la iniciativa. En este último caso, no podrá plantearse nueva iniciativa popular sobre el mismo asunto durante el transcurso del mandato del órgano representativo. La iniciativa popular no caduca con el fin del mandato del órgano representativo, reiniciándose nuevo plazo de apreciación. Nótese que la iniciativa o se convierte en acuerdo o se rechaza, pero no se pueden introducir modificaciones en la misma por la asamblea deliberante, a fin de evitar que aquélla sea desvirtuada.

5. 2. 4. La deliberación.

La deliberación o acuerdo, que corresponde realizarla a la asamblea municipal o de parroquia, como en la ley anterior, se tomará por mayoría de votos de los miembros presentes, con voto de calidad del presidente, y tendrá lugar en el plazo de 15 días a partir del ejercicio o de la recepción de la iniciativa referendaria, cuando ésta tenga origen representativo, o de 30 días, cuando fuere de origen popular. Se prevé, además, que si la cuestión sometida a referéndum no es de competencia municipal o de parroquia, el presidente de la asamblea respectiva solicitará el parecer del órgano que se estime competente, el cual deberá emitirlo en el plazo de cinco días desde la recepción de la solicitud, suspendiéndose mientras tanto los plazos para adoptar el acuerdo.

La fiscalización previa, por el TC, de la constitucionalidad y legalidad del referéndum, no difiere sustancialmente de la regulación contenida en la ley 49/1990. Cabe destacar, como novedad, que el TC debe pronunciarse en el plazo de 25 días desde que recibe la solicitud de verificación. Se estipula también, como efecto de la inconstitucionalidad o ilegalidad del acuerdo de referéndum, que la decisión del TC se notifique al presidente del órgano que lo ha adoptado, para que en el plazo de ocho días dicho órgano delibere en el sentido de su re-formulación, depurándolo de su inconstitucionalidad o ilegalidad. El nuevo acuerdo deberá pasar otra vez por la verificación del TC. En el supuesto de iniciativa popular, la decisión negativa del Tribunal Constitucional se envía al presidente de la asamblea deliberante, que invitará inmediatamente a la comisión ejecutiva de la iniciativa a formular una propuesta de reformulación del acuerdo en el plazo de cinco días (art. 27).

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

5. 2. 5. El procedimiento referendario.

La convocatoria o, como dice la ley, «la fijación de la fecha de realización del referéndum» corresponde al presidente del órgano ejecutivo de la respectiva entidad local, una vez le haya sido notificada por el presidente de la asamblea la resolución del TC sobre la constitucionalidad y legalidad del referéndum. El plazo de que dispone el presidente del órgano ejecutivo para fijar la fecha del referéndum se acorta: si en la ley de 1990 era de ocho días, ahora es de cinco. También se reducen los plazos para la celebración del referéndum, si antes eran un mínimo de 70 y un máximo de 90 días desde la convocatoria, ahora serán, respectivamente, de 40 y 60 días.

Una vez fijada la fecha de celebración del referéndum, que se publicará por edicto en el tablón de anuncios del ente local y por anuncio en dos periódicos diarios, no podrá ser alterada. No obstante, hay que tener presente que no puede ser practicado ningún acto relativo a la convocatoria o a la realización del referéndum, entre las fechas de convocatoria y de realización de elecciones generales para los órganos de soberanía, elecciones del gobierno propio de las Regiones Autónomas, de los diputados al Parlamento Europeo, así como de referendums regional autonómico o nacional. Tampoco podrá realizarse ningún acto de convocatoria o realización de referéndum durante la vigencia de los estados de sitio o de emergencia, ni antes de constituidos o después de disueltos los órganos autárquicos electos. Asimismo, la designación de una comisión administrativa, que sustituya a los órganos representativos, suspende el proceso de realización del referéndum (arts. 8 y 9).

Es admisible la acumulación en una misma fecha de varios referendos en una misma entidad local, siempre que se hallen formal y sustancialmente diferenciados, puesto que cada referéndum tiene por objeto una sola materia (art.6).

5. 2. 6. Campaña para el referéndum.

La Ley Orgánica 4/2000 regula de una forma profusa y detallada la campaña de propaganda, con motivo de la celebración del referéndum, para la justificación de las cuestiones formuladas y la promoción de las correspondientes opciones. Tienen derecho a intervenir en la campaña los partidos políticos legalmente constituidos, o las coaliciones de partidos, que declaren su propósito de tomar posición sobre las cuestiones sometidas al electorado, así como grupos de ciudadanos, lo cuales deben estar constituidos por un número no inferior al 2% o al 4% de los censados en el área de la correspondiente entidad territorial. Su función es esclarecer las cuestiones sometidas a referéndum. Cada grupo de ciudadanos se hará representar por una comisión ejecutiva y su respectivo presidente.

Los sujetos intervinientes en la campaña participan de acuerdo con los principios de libertad, igualdad de oportunidades, y responsabilidad civil por los perjuicios directamente resultantes de actividades de campaña que hayan promovido. La campaña se desarrolla asimismo bajo los principios de neutralidad e imparcialidad de todas las entidades públicas, sus funcionarios y agentes. Se reconoce a estos sujetos el acceso gratuito, en los términos previstos por la ley, a publicaciones informativas, emisiones de cadenas públicas y privadas de televisión y radio de ámbito local y a los edificios y recintos públicos.

Igualmente, se regulan la financiación de la campaña, los gastos y contabilidad de los mismos.

5. 2. 7. La votación y el escrutinio.

En la ley se regula asimismo de forma detallada la organización del proceso de votación y escrutinio. No pudiendo dedicar atención a todos los aspectos de esta ley, sólo podemos destacar los que consideramos más relevantes.

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM LOCAL EN DERECHO COMPARADO...

De entre estos aspectos debemos resaltar, como una de las novedades más llamativas, que se reconoce el «derecho de participación», de forma expresa, además de «a los ciudadanos portugueses censados en el área correspondiente al municipio o a la parroquia, a los ciudadanos de estados de lengua oficial portuguesa con residencia legal en Portugal durante más de dos años,, y a los ciudadanos extranjeros de la Unión Europea censados en el área correspondiente, en ambos casos en condiciones de reciprocidad.

Para garantizar la regularidad de la votación, se dispone que los miembros de las mesas electorales («mesas de las asambleas de voto»), esto es, el presidente, vice-presidente, secretario y dos vocales, son elegidos, de entre los electores de la respectiva asamblea de voto (sección electoral) por acuerdo entre los representantes de los partidos políticos y grupos de ciudadanos intervinientes en la campaña, o, a falta de acuerdo, por sorteo. Además, cada partido o grupo de ciudadanos intervinientes en el referéndum tienen derecho a designar un delegado en cada asamblea de voto. El voto es personal y secreto.

5. 2. 8. El contencioso sobre la votación y el escrutinio.

Por lo que respecta al recurso contencioso sobre las irregularidades ocurridas en la votación y el escrutinio, están legitimados para interponerlo, además de las personas que presentaron reclamación o protesta por escrito en el acto en que se verificaron tales irregularidades, los representantes de los partidos o grupos de ciudadanos intervinientes en la campaña. El plazo para interponer el recurso ante el TC se reduce al día siguiente al de la fijación del edicto conteniendo los resultados del escrutinio. El procedimiento es muy expeditivo: la solicitud de recurso especifica los respectivos fundamentos de hecho y de derecho y es acompañada de todos los elementos de prueba; los representantes de los partidos o grupos de ciudadanos que han participado en la campaña para el referéndum, son inmediatamente notificados para responder en el plazo de un día; y el Tribunal Constitucional decide definitivamente en plenario en el plazo de dos días. En cuanto a los efectos de la decisión del TC, son los mismos que en la Ley 49/1990: la votación en cualquier asamblea de voto sólo se considera nula cuando se hayan verificado ilegalidades que puedan influir en el resultado general del referéndum; declarada la nulidad de la votación en una o más asambleas de voto, las operaciones correspondientes son repetidas en el segundo domingo posterior a la decisión.

5. 2. 9. Efectos del referéndum.

En cuanto a los efectos del referéndum, vienen establecidos en el Título IV de la Ley. Se dispone que «los resultados del referéndum vinculan a los órganos locales» (art. 219.1), pero sólo si el número de votantes es «superior a la mitad de los electores inscritos en el censo» (art. 219.2). Se trata de otra novedad respecto de la ley anterior. Parece tratarse, más que de un requisito de validez, de un requisito de eficacia del referéndum: si la participación en el mismo no alcanza más de la mitad de los electores inscritos en el censo, el resultado del referéndum no es nulo; tan sólo carece de efectos vinculantes sobre los órganos de gobierno local.

Para asegurar la observancia del resultado del referéndum, se disponen una serie de interesantes garantías (arts. 220 a 223), como la sanción de disolución de la asamblea local, cuando la inobservancia procede de ésta. Además, se impone a los órganos locales el deber de actuar conforme al referéndum, de modo que si de la votación resulta una respuesta que implique la producción de un acto por el ente local sobre la cuestión o cuestiones sometidas a referéndum, el órgano competente adoptará el acto en el sentido correspondiente en el plazo de 60 días. Dicho acto no podrá ser revocado ni alterado en su definición esencial en el transcurso del mismo mandato; ni, durante el mismo período, los órganos locales competentes podrán aprobar acto de sentido opuesto al del resultado del referéndum. Por otro lado, si una propuesta de referéndum ha obtenido un resultado negativo (implica la continuidad de la situación anterior al referéndum), no se podrá plantear nueva propuesta sobre el mismo asunto durante el mismo mandato del órgano

EL REFERENDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO.

representativo local.

Desde la cuarta revisión constitucional, realizada por Ley Constitucional 1/1997, de 20 de septiembre, el TC se ha pronunciado en catorce ocasiones (desde la Decisión 390/1998 hasta la decisión 95/2000) sobre la verificación de la constitucionalidad y legalidad de los referendums locales que se le han presentado. Se da la circunstancia de que todos los pronunciamientos se han producido bajo la vigencia de la ley 49/1990, es decir, son anteriores a la Ley Orgánica 4/2000, que viene a derogarla, y a adecuarse precisamente a la reforma constitucional de 1997.

De los catorce casos examinados²⁶⁴, en sólo dos se verifica la constitucionalidad y legalidad de los respectivos referendums (Decisiones 30/99: referéndum sobre ubicación de un polideportivo; y 187/99, referéndum sobre demolición de un depósito de agua). En los doce casos restantes el Tribunal Constitucional ha considerado ilegal la consulta, ya sea porque su objeto escapa a la competencia municipal o de freguesía (cinco casos), o por incumplimiento de los requisitos procedimentales, o de formulación de la pregunta (siete casos).

No hemos hallado decisiones del TC sobre el referéndum local posteriores a la fecha de entrada en vigor de la LO 4/2000. Es de esperar, de acuerdo con esta ley y con la revisión constitucional de 1997, que el TC sea más flexible a la hora de examinar el cumplimiento de los requisitos legales por parte de los acuerdos asamblearios de celebración de referendums, en especial en lo que atañe al objeto de la consulta.

²⁶⁴ Son las siguientes decisiones: 390/98, 391/98, 30/99, 113/99, 187/99, 398/99, 495/99, 518/99, 694/99, 1/2000, 2/2000, 93/2000, 94/2000 y 95/2000. Pueden verse todas en <http://www.tribunalconstitucional.pt/jurisprudenza/>.

CAPÍTULO 2.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

1. Los proyectos de régimen local de Maura (1907) y de Canalejas (1912).

Se suele considerar como la primera manifestación normativa del referéndum en la Historia constitucional de España, su introducción en el Real Decreto de 25 de noviembre de 1897 para la regulación de la relativa «autonomía» concedida a Cuba y Puerto Rico²⁶⁵. En este texto se regulaba un referéndum municipal en el supuesto de que el municipio contrajera determinadas obligaciones financieras (art. 69): « Todo acuerdo municipal que tenga por objeto la contratación de empréstitos o deudas municipales carecerá de fuerza ejecutiva, si no fuere aprobado por la mayoría de los vecinos, cuando así lo hubiere pedido la tercera parte de los concejales.// Un Estatuto especial [es decir, una disposición de carácter legal del parlamento colonial] determinará la cuantía del empréstito o de la deuda que, según el número de vecinos que componga el Ayuntamiento, será necesaria para que tenga lugar el referéndum». Pero esta disposición sólo se aplicaría a los municipios de Cuba y Puerto Rico, sin que hiciese alusión expresa a los de la Metrópoli²⁶⁶.

También se contemplaba la figura del referéndum en los proyectos de régimen local de Maura (1907) y de Canalejas (1912), que no llegaron a ser promulgados.

Así pues, la primera incorporación del referéndum a nuestro ordenamiento se produce con el Estatuto Municipal de 1924. Posteriormente, pasaría a recogerse el referéndum a nivel nacional en la Constitución de 1931, y a nivel local en la Ley Municipal de Cataluña de 1933, y en la Ley

²⁶⁵ R.D. dictando las disposiciones por que se han de regir en lo sucesivo el gobierno y administración de las Islas de Cuba y Puerto, (*Boletín de Legislación* 104, 2.º de 1897, p. 472).

²⁶⁶ En este sentido, Nicolás Pérez Sola: *La regulación constitucional del referéndum*, Universidad de Jaén, Jaén, 1994, p. 13. Véase, asimismo, sobre los antecedentes legislativos del referéndum local en España: Antonio Serrano Pascual, *Participación ciudadana y Ayuntamientos democráticos*, 1985, p. 107; Tomás Font i Llovet, «El referéndum locale in Spagna», *Regione e Governo Locale*, N.º 3-5, 1986, ps. 100 y ss; Luis Morel Ocaña: *El régimen local español*, Civitas, Madrid, 1988, ps. 411-412; y en «La concepción del Ayuntamiento en la evolución del Derecho público contemporáneo», en *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, p. 816; Joan Barata i Mir: *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*, Tecnos, Madrid, 1999, p. 180.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

Municipal, de ámbito nacional, de 1935.

Las razones de la tardía incorporación del referéndum a nuestro ordenamiento jurídico y a nuestro constitucionalismo histórico, hay que buscarlas, según Luis Aguiar de Luque, en la influencia del tradicionalismo en nuestro país; y en la influencia que la Constitución de Cádiz de 1812, basándose a su vez en la Constitución francesa de 1791, ejerció sobre las sucesivas constituciones españolas. También habría que destacar la escasa atención dedicada por la doctrina a los institutos de democracia semidirecta²⁶⁷.

a) El Proyecto de Ley de Administración Local, de Antonio Maura, de 1907²⁶⁸, según Adolfo Posada, había alcanzado «una larga, difícil, trabajosa y apasionada elaboración»²⁶⁹.

Se trata de un texto interesante, a pesar de que no entrase en vigor, por cuanto tuvo una importante influencia en el Estatuto Municipal de 1924²⁷⁰.

El referéndum municipal no se contiene ni en el Proyecto de Ley presentado al Congreso de los Diputados por el Ministro de Gobernación, el 31 de mayo de 1907, ni en el Dictamen de la Comisión del Congreso de 3 de julio de 1907²⁷¹, sino que se introdujo en una tramitación

²⁶⁷ Véase Luis Aguiar de Luque: *Democracia directa y Estado constitucional*, cit., p.236 y ss. Según Aguiar, en el plano doctrinal y teórico durante el S.XIX, sólo destaca la figura de Fernando Garrido en torno al partido demócrata. Sin embargo, el radicalismo democrático, en Garrido y en el movimiento demócrata español, se traduce primero y principalmente en el federalismo democrático que culminaría en la I República, y no en la reivindicación de las instituciones de democracia semidirecta- cit., p.239-. Otros autores que posteriormente estudiaron los institutos de democracia semidirecta, y en especial el referéndum, fueron: A. Royo Villanova, *Ciencia Política*, Barcelona, 1903; J. Reparaz, *El referéndum*, Madrid, 1917; A. Posada, *Traatado de Derecho Político*, Madrid, 1916; Casado Pallares, J.M., *La iniciativa, el referéndum y el recall*, Madrid, 1928; N. Pérez Serrano en los comentarios a *La Constitución española*, Madrid, 1932; L. Jiménez de Asúa: *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Madrid, 1932. A. Garrorena Morales: «Teoría y práctica española del referéndum», *Anales de la Universidad de Murcia*, Vol. I, XXXI, 1977.

²⁶⁸ Proyecto de ley sobre régimen de la Administración local presentado al Congreso de los Diputados por el Ministro de la Gobernación Don Juan de la Cierva y Peñafiel el 31 de mayo de 1907. Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados. Sesión de 7 de junio de junio de 1907. Apéndice 8.º al núm. 20, 43 ps. El texto se recoge en Luis Coscuella Montaner y Enrique Orduña Rebollo, *Legislación sobre Administración local 1900-1975*, Tomo I, IEAL, Madrid, 1981, ps. 276 y ss.

²⁶⁹ Adolfo Posada: *Evolución legislativa del Régimen Local en España*, IEAL, Madrid, 1982, p. 430. Para un estudio de la tramitación parlamentaria de este proyecto de ley, que aquí omitimos, véase: Adolfo Posada: *Evolución...*, ps. 437-438, y a Enrique Orduña Rebollo: «Nota preliminar», en Luis Coscuella Montaner y Enrique Orduña Rebollo, *Legislación sobre Administración local 1900-1975*, Tomo I, IEAL, Madrid, 1981, ps. VII-LVI, esp. p. XXXVIII y ss. Véase, asimismo, Javier Tusell Gómez y Diego Chacón Ortiz: *La reforma de la Administración local en España (1900-1936)*, INAP, Madrid, 2ª edición 1987, p. 96 y ss.

²⁷⁰ Véase, en este sentido: Luis Jornada de Pozas: «Significación del Estatuto en la Historia del municipalismo español», *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios Conmemorativos*, Instituto de estudios de Administración Local, Madrid, 1975, ps. 11-31; y Juan Ignacio Bermejo Y Gironés: «El Estatuto Municipal: antecedentes y motivaciones», en la misma obra, ps. 53-93.

²⁷¹ Texto recogido en Luis Coscuella Montaner y Enrique Orduña Rebollo, *Legislación sobre Administración local 1900-1975*, Tomo I, IEAL, Madrid, 1981, ps. 381 y ss.

CAPÍTULO 2. EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: ANTECEDENTES...

parlamentaria ulterior, concretamente en la que se denominó «el cine». Adolfo Posada resaltó la reforma introducida en esta fase del siguiente modo: «Una de las modificaciones más interesantes, en razón del principio nuevo que introduce en nuestro régimen político administrativo, es la del artículo 101, relativo a las formalidades y solemnidades para la enajenación de bienes y derechos... En la nueva redacción de la reforma se acude, en los casos que se indican, a la institución democrática del Referendum»²⁷².

El autor estudia «las líneas generales del Régimen local, según éste iba resultando dibujado en las últimas expresiones adoptadas»²⁷³. Debemos entender, de acuerdo con esto, que se refiere al texto del proyecto tal como fue aprobado por el Senado, el 25 de mayo de 1909. En dicho texto, el referéndum se introduce como novedad en los arts. 107 (referéndum obligatorio) y 108 (referéndum facultativo)²⁷⁴.

El referéndum de carácter obligatorio se realiza en los supuestos en que se haya de enajenar o gravar determinados bienes: inmuebles de patrimonio municipal que sean de común aprovechamiento; inmuebles rústicos que no sean de común aprovechamiento, propios del municipio o de algún establecimiento o fundación que de él dependan, cuando su pertenencia date de más de cincuenta años; cualesquiera clase de bienes inmuebles, derechos reales, títulos o inscripciones de Deuda pública, objetos artísticos o históricos o quitas cuya cuantía exceda o se presuma que racionalmente pueda exceder del importe de un presupuesto ordinario valorado por el promedio del último quinquenio.

El procedimiento es el siguiente: El acuerdo de enajenación o gravamen, que debe ser aprobado por mayoría no inferior a las dos terceras partes de los votos que completen la Corporación, será publicado en el Boletín Oficial de la provincia y por edictos en los lugares de costumbre. La convocatoria del referéndum corresponderá al alcalde. La votación debe tener lugar en domingo, pasados dos meses desde la publicación del acuerdo municipal, y debe realizarse en la forma legal de las elecciones populares, depositando cada elector en la urna una papeleta que dirá sí o no. No se exige quórum de participación, pero sí se exige un elevado porcentaje de votos favorables para entender adoptado el acuerdo: «sólo prevalecerá la resolución de enajenar o gravar cuando obtenga votos afirmativos que excedan de los dos tercios del total de electores inscritos en el censo del Municipio», esto es, el 66,6 por 100 de los electores. Según la ley electoral entonces vigente (que debía entenderse aplicable de haber entrado en vigor el proyecto de ley de régimen local de 8 de agosto de 1907²⁷⁵), artículo 1.º: «son electores para Diputados a Cortes y Concejales todos los españoles mayores de 25 años que se hallen en pleno goce de sus derechos civiles y sean vecinos de un municipio, en el que cuenten dos años al menos de residencia».

Se establece la regla de que no será preciso el referéndum cuando se trate de bienes de Municipios en Concejo abierto, en los cuales bastará con que lo acuerden las dos terceras partes de los individuos que deban componer en totalidad el Ayuntamiento, pasados dos meses del acuerdo

²⁷² *Evolución...*, cit., p. 457.

²⁷³ *Idem*, p. 461.

²⁷⁴ Adolfo Posada, *Evolución legislativa del régimen local en España, 1812-1909*, IEAL, Madrid, 1982, ps. 488 y ss.

²⁷⁵ Ley electoral para Diputados a Cortes y Concejales, de 8 de agosto de 1907. Puede verse en *Legislación electoral para Diputados a Cortes y Concejales, con notas, apéndices e índices*, editada por la Revista de los Tribunales, Madrid, 3.ª edición, 1920.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

inicial del expediente. Según el art. 38 del texto del proyecto el Concejo Abierto se daría en municipios de menos de 200 habitantes en todo caso, y en los de 200 a 500 habitantes por acuerdo de la mayoría de dos tercios de los vecinos reunidos en asamblea.

El artículo 108 prevé el supuesto de referéndum facultativo, que tendrá lugar para acuerdos del Ayuntamiento pleno que los concejales consideren de excepcional trascendencia. La iniciativa corresponde, exclusivamente, a las dos terceras partes de los concejales que integren la Corporación, mediante solicitud expresa de los mismos. Y el referéndum consistirá en la ratificación o revocación del acuerdo en cuestión. Por lo demás, seguirá el mismo procedimiento que el referéndum obligatorio²⁷⁶.

b) Por otra parte, el Proyecto de ley de Bases sobre Régimen Local presentado al Congreso de los Diputados por el Ministro de Gobernación, don Antonio Barroso y Castillo, el 15 de octubre de 1912²⁷⁷, contempla el referéndum en su Base 9.ª, con una regulación casi idéntica a

²⁷⁶ Junto a estos referéndums de carácter municipal, el art. 410 del proyecto prevé la posibilidad de acudir al referéndum en el proceso de constitución de una mancomunidad- Adolfo Posada: *Evolución...*, ps. 460-461, 467 y ss.-. En efecto, el acuerdo favorable al proyecto de mancomunidad necesita, para su validez, haber merecido la aprobación de Ayuntamientos que representen más de la mitad de los habitantes de la provincia y reunir votos en la Diputación plena (en cada Diputación que haya de integrar la mancomunidad) en número que no sea inferior a dos tercios de los que la completan. Una vez aprobado el proyecto de esta forma, el Gobierno podrá disponer, siempre que tuviera dudas sobre la autenticidad del consentimiento de las Diputaciones provinciales o municipales, que el proyecto sea sometido al referéndum en una o varias de las provincias de cuya mancomunidad se trate. Este referéndum, pues, no extiende necesariamente al ámbito territorial de la mancomunidad, sino a alguna o algunas de sus provincias.

La convocatoria del referéndum será obligatoria para el Gobierno cuando lo soliciten: la tercera parte de los Ayuntamientos de cualquiera provincia interesada, o los Ayuntamientos que representen la décima parte de los habitantes de la provincia (se da aquí primacía los ayuntamientos más poblados, mientras que en el caso anterior pueden prevalecer los pequeños municipios) , o , directamente, a la décima parte de los electores inscritos en el censo electoral de la provincia misma (se trata pues, de una auténtica iniciativa popular de referéndum).

En todos los casos, la convocatoria de referéndum se publica, por los menos con dos meses de antelación a la fecha de votación, en el Boletín Oficial de la provincia y por edictos en los lugares de costumbre en todos los Municipios. En cuanto al contenido de este anuncio, debe contener el proyecto de mancomunidad y el acuerdo que sobre él hubiera adoptado la Diputación provincial respectiva. Asimismo, se hará constar con claridad que los electores votarán depositando en las urnas papeletas que digan *sí* o *no*, para expresar su adhesión o aprobación al proyecto de mancomunidad.

En cuanto a la votación, se realizará en domingo. Las actas de votación y los escrutinios se acomodarán a lo estatuido para las elecciones de diputados provinciales.

Es de resaltar que no se exige ningún porcentaje de participación para la validez de la votación, ni tampoco se exige ningún porcentaje de votos (de aprobación o rechazo) para la eficacia del referéndum. El resultado del referéndum es, en todo caso, vinculante, de modo que «cuando el resultado del referéndum fuese contrario a lo que sobre el proyecto de mancomunidad hubiesen acordado las corporaciones municipales o provinciales, las Diputaciones quedarán obligadas a hacer prevalecer la decisión de la mayoría del Cuerpo electorab». El art. 411 añade que: «la mancomunidad no será nunca forzosa para ninguna de las provincias comprendidas en el proyecto. La provincia que hubiere rechazado un proyecto de mancomunidad quedará eliminada del mismo, el cual podrá llevarse a cabo por las demás provincias que lo hubiesen aceptado».

²⁷⁷ Puede verse en: Luis Coscuella Montaner y Enrique Orduña Rebollo, *Legislación sobre Administración local 1900-1975, Tomo I*, IEAL, Madrid, 1981, ps. 747 y ss. Véase, asimismo, Javier Tusell Gómez y Diego Chacón Ortiz: *La reforma...*, cit. p. 153 y ss.

CAPÍTULO 2. EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: ANTECEDENTES...

la del proyecto de ley de 1907. La propia Exposición de Motivos del proyecto de Canalejas venía a decir que su orientación general «no puede ser otra que la del ya citado proyecto de 1907». Hay que destacar que la citada Base novena habilita a los Ayuntamientos para la regulación del procedimiento de referéndum, en los casos previstos en la propia ley.

Contiene dicha base varios supuestos de referéndum:

1-. Para resolver sobre fusión de municipios en los casos previstos en la Base primera. La cual dispone al respecto que: «en caso de fusión de Municipios el acuerdo favorable de las Corporaciones municipales debe ser sometido al voto de los electores del término municipal respectivo, cuando así lo pidan la vigésima parte de dichos electores». Se trata, pues, de un supuesto de referéndum facultativo, a iniciativa popular de un cinco por ciento de los electores de un municipio, siendo la iniciativa popular vinculante para la Corporación.

2-. Para enajenar o gravar bienes del patrimonio municipal en los casos que se especifican en la misma base, y que se refieren a: bienes inmuebles de patrimonio municipal que sean de común aprovechamiento, propios del municipio o institución que de él dependa y su pertenencia date de más de cincuenta años; cualesquiera clase de bienes o derechos reales, títulos de deuda pública, objetos artísticos o históricos; cuando se trate de convenir transacciones o quitas cuya cuantía exceda, o se presume que pueda exceder, del importe de un presupuesto ordinario valorado por el promedio del último quinquenio.

En estos casos estamos ante supuestos de referéndum obligatorio, pues se exige «además del acuerdo afirmativo del Ayuntamiento en pleno, tomado por la mayoría de las dos terceras partes de los Concejales que constituyan la Corporación, la aprobación del voto de las dos terceras partes de los electores del Municipio, convocados al efecto y previa la conveniente publicidad de los acordado por el Ayuntamiento». El quórum de votos favorables es tan difícil de alcanzar que en la práctica haría muy improbable la adopción de los acuerdos de enajenación o gravamen.

Al igual que en el proyecto de 1907, se dispone que no acudirá al referéndum cuando se trate de bienes de Municipios de Concejo abierto, en los cuales bastará que el acuerdo se tome por las dos terceras partes de los individuos que deban componer el Ayuntamiento, pasados dos meses de acordada la iniciación del expediente.

3-. Cuando se trate de acuerdos de Ayuntamiento Pleno considerados de excepcional importancia. En ese caso, la votación popular se producirá en forma idéntica a la del proyecto de 1907, esto es, a petición de las dos terceras partes de los concejales que constituyan la Corporación.

4-. Para decidir sobre la municipalización de servicios, según lo que dispone la Base once, la cual exige referéndum obligatorio del proyecto previamente aprobado por el Ayuntamiento pleno (por dos tercios de sus Concejales), en el supuesto de que la municipalización implique monopolio. No se precisa ningún quórum de votos populares favorables. La aprobación definitiva del proyecto corresponderá al Gobierno sólo si lo solicita expresamente la cuarta parte de los electores del municipio o la tercera parte de los Concejales del Ayuntamiento.

El proyecto de ley presentado al Congreso el 15 de octubre de 1912, siendo Presidente del Gobierno don José Canalejas, «pasaría a la historia poco tiempo después, tras la muerte de Canalejas en la Puerta del Sol a manos del anarquista Pardiñas»²⁷⁸.

2. El referéndum en el Estatuto municipal de 1924.

2.1. Introducción.

²⁷⁸ Enrique Orduña Rebollo: «Nota preliminar», cit., p. L.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

El Estatuto Municipal, aprobado por Real Decreto de 8 de marzo de 1924²⁷⁹, contempla la figura del referéndum en el Capítulo V («Del referéndum») del Título V («De la Administración Municipal»), del Libro Primero («Organización y Administración de las Entidades Municipales»), dedicándole los arts. 219 a 225.

Por lo que respecta a la finalidad de esta figura en el Estatuto, la Exposición de Motivos dice lo siguiente: «Como manifestación del mismo principio de soberanía municipal, queremos registrar aquí el «referéndum». Esta institución es propuesta en el nuevo Estatuto para la votación definitiva de ciertos acuerdos trascendentales, y si el espíritu de ciudadanía reacciona adecuadamente, alcanzará eficientes valores educativos en el control, quizás inexcusable, de los mandatarios por el Cuerpo electoral». De esta exposición podemos destacar, aparte de la imprecisión de hablar de «soberanía municipal», y de la extrañeza del entrecomillado de la palabra referéndum, que el objeto de estas consultas van a ser «acuerdos trascendentales», que la llamada a la votación popular será previa a la «aprobación definitiva» de los mismos, y que la finalidad de la introducción de esta institución consiste, aparte de educación política del pueblo, en el control popular de los representantes locales.

Ya en el articulado del Estatuto Municipal se contemplan dos modalidades de referéndum, el obligatorio (arts. 220-221) y el facultativo (art. 219), siendo titulares en ambos casos del derecho de voto los «electores del término» municipal²⁸⁰.

2. 2. Supuestos de referéndum obligatorio.

El referéndum obligatorio tendrá lugar en algunos supuestos enumerados en el artículo 220, a saber:

1-. Cuando se acuerde enajenar o gravar inmuebles del patrimonio municipal de común aprovechamiento, cualquiera que sea su valor.

2-. Cuando se acuerde enajenar o gravar bienes que, sin ser de aprovechamiento común, pertenezcan al Municipio o a establecimientos municipales, si el importe de la enajenación o del gravamen asciende a más del 15 por 100 del total de ingresos ordinarios, calculado en el presupuesto corriente de la Corporación. Se exceptúan en todo caso las enajenaciones de terrenos sobrantes de la vía pública, concedidos al dominio particular, y de edificios inútiles para el servicio al que estaban destinados, para cuya validez será necesario, sin embargo, el voto favorable de dos terceras partes del número legal de Concejales.

3-. Cuando se acuerde enajenar o gravar derechos reales o inscripciones de la Deuda pública cuyo valor exceda del límite máximo fijado en la regla anterior, o monumentos, edificios y objetos de valor artístico o histórico considerable y oficialmente declarado.

4-. Cuando se trate de convenir quitas o esperas, cuya cuantía pueda exceder de la mitad del importe de los ingresos totales del Municipio, valorados por el promedio de los cinco últimos presupuestos ordinarios anuales, salvo las que se pacten con el Estado, la región o la provincia,

5-. Cuando el Ayuntamiento quiera otorgar concesión importantes de obras, servicios o

²⁷⁹ El Estatuto fue preparado por José Calvo Sotelo como Director General de Administración, y a propuesta del General Primo de Rivera, presidente del Directorio Militar. Véase: Luis Jornada de Pozas: «Significación del Estatuto en la Historia del municipalismo español», en *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios Conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, ps. 11-31. Asimismo, Javier Tusell Gómez y Diego Chacón Ortiz: *La reforma...*, cit., p. 177 y ss.

²⁸⁰ Esta es la expresión que utiliza el artículo 219 al referirse al referéndum obligatorio, y es lógica su extensión al referéndum «forzoso» del artículo 220.

CAPÍTULO 2. EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: ANTECEDENTES...

aprovechamientos por más de treinta años.

Como se puede apreciar, la mayoría de los supuestos se refieren a acuerdos relevantes de carácter económico que comprometen un importante porcentaje del presupuesto municipal.

Además, se exige referéndum obligatorio en los demás casos que establezca la Ley. El propio Estatuto Municipal prevé los siguientes casos, esparcidos por su articulado:

- 1-. La fusión de Municipios (arts 17 y 18).
- 2-. La reelección del Alcalde por un tercer o posterior mandato (arts. 145 y 146).
- 3-. El establecimiento del sistema de gobierno municipal por Comisión o Gerente (arts.145 y 146)..

De acuerdo con el artículo 144, los Municipios de más de 50.000 habitantes, o cuyo presupuesto de gastos exceda de 50 pesetas anuales por habitante, podrán acordar, a petición de la vigésima parte de los electores, y mediante referéndum, la implantación del sistema denominado Gobierno por Comisión y del llamado Gobierno por gerente. Este acuerdo será sometido a la aprobación del Gobierno.

En ambos casos, se compensa la pérdida de control democrático sobre el gobierno municipal con el reconocimiento al electorado de los derechos de iniciativa o propuesta de acuerdos, el de protesta o impugnación de dichos acuerdos y el de referéndum, o incluso el de remoción de los Consejeros y del gerente, solicitando nueva elección²⁸¹. Ahora bien, «el ejercicio de estos derechos se hará en la forma, proporción de electores, plazos y garantías que fije la Carta constitucional» (art. 147), que deberá asimismo ser aprobada por el Gobierno de la Nación (art. 142).

4-. La municipalización y desmunicipalización de determinados servicios (arts. 171 y 176).

5-. Los acuerdos relativos a determinados empréstitos (art. 545).

Dispone la ley que «no será preciso el referéndum en ninguno de los casos anteriores, si se trata del Concejo Abierto, y el acuerdo fue adoptado por mayoría absoluta de electores, en reunión extraordinaria convocada al efecto». Aunque la previsión parece lógica, de no haber existido esta exclusión, hubiera sido posible que, como en el caso de algunas comunas suizas, para la votación de determinados acuerdos relevantes, se exigiera, además de la votación en la asamblea, la votación en la urna (esto es, el referéndum propiamente dicho) o sólo esta última modalidad. Porque, como tuvimos ocasión de comprobar en el caso suizo, la votación en la urna está dotada de mayores garantías formales que la que se realiza en el seno de la asamblea.

2. 3. Supuestos de referéndum facultativo.

Por lo que respecta al referéndum facultativo del art. 219 de la ley, se corresponde con la figura del referéndum legislativo a nivel nacional, esto es, se somete un acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento a votación popular, para su ratificación o revocación, «antes de ponerlo en ejecución», en cambio, tal como se deduce de la Exposición de Motivos, pues nada dice el articulado, el referéndum «forzoso» tendrá lugar antes de la aprobación definitiva del acuerdo en cuestión.

El objeto del referéndum es muy impreciso: acuerdos que «tengan notoria trascendencia para los intereses comunales». Sin embargo, excluye del ámbito material del referéndum asuntos de interés supramunicipal, y aquellos otros que no sean de notoria relevancia, aparte, obviamente, de los que ya son objeto de referéndum obligatorio. No se dice a quiénes corresponde calibrar la

²⁸¹ Según la exposición de Motivos del Estatuto, en estas formas de Gobierno, «el incremento de poderes otorgados a la Comisión o al Gerente se compensa con un paralelo acrecimiento de los derechos del vecindario, y de esta suerte viene a fundirse en una misma fórmula el máximo criterio de autoridad y el grado supremo de democracia».

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

relevancia de los acuerdos para merecer que se sometan a referéndum, si a los sujetos titulares de la iniciativa, o si es una facultad discrecional del Pleno del Ayuntamiento. La redacción del texto hace pensar en que el Pleno no goza de discrecionalidad para determinar qué asuntos se someten a referéndum, sino que una vez promovido por quienes tienen iniciativa, el referéndum debe ser convocado obligatoriamente. En efecto, el artículo 219 dispone: «Los Ayuntamientos, a petición expresa de las tres cuartas partes del número legal de Concejales, o de la vigésima de electores, someterán sus propios acuerdos a ratificación o revocación...».

La iniciativa, como se puede observar, puede ser institucional o popular. En el primer caso, corresponde a tres cuartas partes del número legal de concejales, esto es, de un 75 por 100 de los mismos. Esto excluye que la oposición minoritaria pueda promover el referéndum.

La iniciativa popular de referéndum, debe ser promovida por una vigésima parte de los electores, esto es, un cinco por ciento de los mismos. El porcentaje no es excesivamente elevado, por esta razón quizás no se gradúa en función de la población de los municipios. El art. 224 preceptúa que la solicitud de referéndum deberá hacerse conforme a los trámites que establece el artículo 25 de la Ley electoral de 8 de agosto de 1907, en relación con el 54 de la Ley Municipal.

De acuerdo con el artículo 54 del Estatuto Municipal, la propuesta por electores podrá hacerse bien por el procedimiento del art. 25 de la ley electoral (esto es, mediante la adhesión verbal de los electores a la solicitud de referéndum en mesas electorales constituidas al efecto, a lo largo de un día, de las 8 de la mañana a las 4 de la tarde), o bien por medio de escrito en que consten legalizadas notarialmente las firmas de los proponentes, en número igual, cuando menos, a una vigésima parte de los electores. Es decir, se sustituyen las adhesiones orales a la solicitud de referéndum por la recogida de firmas notarialmente legalizadas. No se dispone el plazo para la recogida de firmas, pero hay que tener presente que no puede ser muy amplio, pues la solicitud de referéndum ha de ser posterior a la publicación del acuerdo, y el referéndum tendrá lugar, como mínimo, 30 días después de tal anuncio. En el escrito o pliego de firmas debe indicarse de forma expresa, certificada por la Junta Municipal del Censo, la profesión y el número de orden que los electores firmantes tienen en la lista del censo.

Siempre por aplicación analógica del art. 54, la Junta Municipal del Censo expedirá a los promotores de la solicitud de referéndum un certificado que acredite la presentación de la misma junto con el número de firmas recogido. Por tanto, corresponde a la Junta Municipal del Censo certificar que los firmantes son electores inscritos en el censo, mientras que los pliegos de firmas se autentican notarialmente.

Por otra parte, el art. 102 de la ley contiene el recall para el cargo de Alcalde, en los siguientes términos: «El Alcalde podrá ser destituido por medio de referéndum. Para ello ha de mediar petición en la forma que establece esta Ley», esto es, por un cinco por ciento de los electores.

2. 4. Procedimiento y efectos del referéndum.

El procedimiento es común para ambas modalidades de referéndum, forzoso y facultativo. La convocatoria del referéndum se efectuará del siguiente modo: el acuerdo que haya de someterse a referéndum deberá ser publicado íntegramente, con copia literal, en su caso, de las condiciones del contrato, en el Boletín Oficial de la Provincia, en dos periódicos de la localidad y en los sitios y por los medios acostumbrados. En dicho anuncio se fijará el día en que tendrá lugar el referéndum (art. 222). No se dice a quién le corresponde realizar la convocatoria y publicación de la misma, por lo que ha de entenderse que es competencia del Alcalde, como Presidente de la Corporación. No se establecen requisitos formales en cuanto a la formulación de la pregunta referendaria.

Entre la fecha de convocatoria y la de votación ha de mediar al menos treinta días (art.

CAPÍTULO 2. EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: ANTECEDENTES...

222). No se regula, en cambio, la campaña para el voto, ni quiénes son los sujetos que pueden participar en la misma.

La votación tendrá lugar en domingo, y se realizará depositando en la urna cada elector una papeleta, que dirá solamente sí o no (art. 222). No se exige, pues, que en la papeleta figure el texto de la pregunta referendaria, que serviría, en último término, de información al elector sobre la cuestión que se le está sometiendo.

Para la validez del resultado del referéndum, se exige un quórum de participación de un tercio de los electores. No obstante, si la participación ha sido más baja, la Corporación podrá tomar el acuerdo de que se trata por mayoría de cuatro quintos (un 80 por 100) del número legal de sus miembros. Para que la propuesta sometida a referéndum quede aprobada, también se exige un quórum de votos favorables, el de la mayoría de los votantes, cifra que «nunca podrá ser inferior a la tercera parte del total de electores inscritos en el Municipio» (art. 223).

Los efectos del referéndum, puesto que nada se precisa, debe entenderse que son vinculantes y no consultivos. Para el caso del referéndum obligatorio, el art. 221 limita los efectos de un resultado favorable en determinados supuestos disponiendo que: «cuando el referéndum sea favorable a la enajenación y ésta se refiera a inmuebles o monumentos, edificios u objetos artísticos o históricos, no se podrá verificar válidamente sin autorización del Gobierno, conforme a las disposiciones vigentes».

Por último, el artículo 225, ante un referéndum de resultado negativo, limita a tres años el plazo que hay que esperar para poder volver a promover otra consulta sobre la misma cuestión, salvo que la mayoría de los electores soliciten expresamente la adopción del acuerdo previamente rechazado en votación popular, en cuyo caso se entenderá aprobado sin ulterior trámite (art. 225). Es obvio que si la mayoría de los electores solicitan expresamente que se adopte un acuerdo, no es preciso someter tal propuesta a votación popular para constatar el resultado favorable de la misma.

Contra el acuerdo adoptado en referéndum cabe recurso contencioso administrativo, lo que demuestra su carácter jurídicamente vinculante. El artículo 264 dispone: «Contra el acuerdo adoptado en referéndum no se dará otro recurso que el contencioso administrativo ante el Tribunal Supremo.// Únicamente podrán interponerlo los particulares o Corporaciones agravadas en sus derechos por infracción de ley». De este modo podrían impugnarse, de forma indirecta, las irregularidades cometidas en el proceso referendario.

Hay que resaltar que el art. 289 prohíbe aplicar los preceptos del referéndum en municipios que se encuentren en estado de tutela. El régimen de tutela se tomó del proyecto de ley de Administración local de 1907, y se regula en el Cap. VI del Título VI del Libro I del Estatuto. Se aplica a alguno de los tres casos que se determinan en el artículo 279, relativos a déficit o endeudamiento prolongado del Ayuntamiento. La declaración del estado de tutela no corresponde a la autoridad gubernativa sino al tribunal provincial de lo contencioso, decisión que es recurrible ante el Tribunal Supremo (art. 280). Pues bien, mientras el Municipio se encuentre en estado de tutela quedarán en suspenso los preceptos del estatuto relativos a referéndum, y los acuerdos que requieran este trámite podrán ser adoptados por unanimidad de los vocales que formen la Junta de tutela, siendo preciso, además, que los confirme el Gobierno, previo informe de los Ministros de la Gobernación y Hacienda (art. 289).

2. 5. Sobre la vigencia y aplicación de los preceptos relativos al referéndum.

En suma, las dos grandes innovaciones del Estatuto Municipal, en materia de democracia local, fueron el referéndum²⁸² y la introducción de un sistema electoral proporcional,

²⁸² A parte del referéndum y de los derechos de participación que se reconocía al vecindario en las formas de gobierno por Comisión y por Gerente, en el Estatuto Municipal se recogieron otras formas participativas, como la facultad de ejercitar la acción pública para impugnar acuerdos municipales, el ejercicio

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

como medida que pretendía combatir el caciquismo²⁸³.

En efecto, brevemente, podríamos decir, que la forma de gobierno municipal (donde no se hubiera adoptado un régimen de Carta) era la siguiente. El Concejo Abierto (novedad del Estatuto) rige en los municipios de menos de 500 habitantes; en los municipios de 500 a 1000 habitantes serán Concejales la mitad de los electores, que irán turnándose cada tres años (art. 42). En los municipios de más de 1000 habitantes habrá Concejales de elección popular y Concejales de Representación Corporativa (otra novedad del Estatuto), designados por las Corporaciones o Asociaciones que figuren en el Censo especial que al efecto se instituye (art. 43)²⁸⁴. Estos últimos suponen aproximadamente un tercio respecto de los concejales de elección directa. La fórmula electoral proporcional elegida parece ser la del resto mayor, adjudicándose los puestos restantes mediante la aplicación de un cociente electoral corregido (arts. 61 a 65)²⁸⁵.

Pero el sistema electoral no llegó a ser aplicado desde la entrada en vigor del Estatuto, 1 de abril de 1924 y durante la vigencia de la dictadura de Primo de Rivera, que duró hasta enero de 1930, fecha en que se produjo la dimisión del mismo.

En efecto, la Disposición final del Estatuto establecía: «esta ley entrará en vigor el día 1.º de abril próximo, salvo aquellos de sus preceptos que se refieren a la celebración de elecciones y constitución de Corporaciones municipales»²⁸⁶. Mientras tanto, los concejales eran nombrados por

del derecho de queja al celebrarse las sesiones municipales, la exposición al público de determinados acuerdos municipales, durante un determinado plazo, generalmente de 15 a 30 días, para que los vecinos pudieran formular sus sugerencias, reparos o reclamaciones (es lo que actualmente conocemos como trámite de información pública), etc. Véase, al respecto: Nemesio Rodríguez Moro: «La participación del Administrado en la gestión de los intereses comunitarios locales según el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo», en *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios Conmemorativos*, Instituto de estudios de Administración Local, Madrid, 1975, ps. 245-258.

²⁸³ Javier Tusell Gómez y Diego Chacón Ortiz: *La reforma...*, cit., p. 181.

²⁸⁴ Una forma de representación «muy cara a los conservadores»- Javier Tusell Gómez y Diego Chacón Ortiz: *La reforma...*, cit., p. 181-.

²⁸⁵ Véase, al respecto, la obra *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios Conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, en especial los trabajos de : Eduardo Roca Roca: « La electividad municipal: del Estatuto Municipal al Proyecto de Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local», p. 259 y ss; Miguel Domínguez-Berrueta de Juan: «Notas sobre el régimen de representación municipal en el estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924", p. 281 y ss; y Juan Luis de Simón Tobalina: «El Gobierno Municipal en el Estatuto de 1924», ps. 319 y ss.

²⁸⁶ La real Orden del Gobierno, de 28 de marzo de 1924, estableció que dentro de los ocho primeros días del mes de abril quedarían constituidas las Corporaciones municipales, disponía que las vacantes de concejales que se produjeran desde el 1 de abril, antes de la aprobación definitiva del nuevo Censo, serían cubiertas interinamente por los respectivos gobernadores civiles. Asimismo, también los concejales de elección corporativa serían designados con carácter interino por los respectivos gobernadores civiles. Véase: *Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924, extensamente anotado, comentado y concordado con los reglamentos complementarios y con el Estatuto provincial*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados Municipales, Cuarta Edición Madrid, 1930, p. 530.

CAPÍTULO 2. EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: ANTECEDENTES...

los gobernadores civiles y los alcaldes por estos o por el gobierno²⁸⁷.

Las elecciones municipales, bajo el gobierno del almirante Aznar, se produjeron el 12 de abril de 1931, y el 14 de abril se inició oficialmente la Segunda República española²⁸⁸.

Por lo que respecta a la aplicación del referéndum, corrió igual suerte que las elecciones municipales, pues la disposición final del Estatuto Municipal establecía que «igualmente quedarán en suspenso todas las disposiciones de esta Ley, cuya aplicación exija la intervención del Cuerpo electoral, hasta que se apruebe el nuevo Censo». Disposición que sería aplicable al referéndum, en cuanto intervención directa del cuerpo electoral en los asuntos públicos, como vendrían a interpretar dos Reales Decretos de la Presidencia del Directorio Militar, el primero de 18 de junio de 1924 (Gaceta de 19 de junio), y el segundo de 25 de septiembre del mismo año (Gaceta de 27 de septiembre).

En resumen, podemos decir que, prácticamente, no llegaron a estar vigentes ni a ser aplicados los preceptos del Estatuto sobre referéndum municipal.

3. La Ley municipal de Cataluña de 1933.

3. 1. Introducción.

La Constitución de 1931 es la primera de la historia constitucional española en establecer institutos de democracia semidirecta, tanto a nivel estatal como regional. En efecto, el art. 12 recogía la figura del referéndum para la elaboración de los Estatutos Regionales²⁸⁹, y el art. 66 el referéndum para la ratificación por el pueblo de las leyes votadas por las Cortes y la iniciativa legislativa popular²⁹⁰. Mientras que los referéndums del art. 12 se celebraron en cuatro ocasiones, los del artículo 66 ni siquiera tuvieron un desarrollo legislativo²⁹¹.

Bajo la vigencia de esta Constitución se contempla la figura del referéndum en dos leyes, la Ley Municipal catalana de 14 de agosto de 1933, y ya en el ámbito nacional, la Ley de bases de 10

²⁸⁷ Javier Tusell Gómez y Diego Chacón Ortiz: *La reforma...*, cit., p. 195. Javier Tusell manifiesta que la mayor crítica que se hizo al Estatuto fue precisamente su nulo efecto práctico en materia de elecciones, referéndum y de concejo abierto (p. 194).

²⁸⁸ Rafael Jiménez Asensio: *Apuntes para una historia del constitucionalismo español*, Zarautz, 1992, p. 123.

²⁸⁹ El art. 12 disponía: «para la aprobación del Estatuto de la región autónoma se requieren las siguientes condiciones: (...) b) que lo acepten, por el procedimiento que señale la ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuera negativo, no podrá renovarse la propuesta hasta transcurridos cinco años».

²⁹⁰ El art. 66 disponía lo siguiente: «El pueblo podrá atraer a su decisión mediante «referéndum» las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral. // No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los estatutos regionales, ni las leyes tributarias.// El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pida, por lo menos, el 75 por 100 de los electores.// Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del «Referéndum» y de la iniciativa popular».

²⁹¹ Véase Luis Aguiar de Luque: *Democracia directa y Estado constitucional*, Edersa, Madrid, 1977, ps. 244 y ss.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

de julio de 1935.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932, en su artículo 10 establecía que era competencia de la Generalidad la legislación sobre régimen local, «que reconocerá a los Ayuntamientos y demás corporaciones que cree plena administración en el gobierno y dirección de los intereses peculiares y les concederá recursos propios para atender los servicios de su competencia».

Más tarde, por Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 14 de enero de 1933, se traspasaron a la Generalidad de Cataluña los servicios de régimen local. Y el 26 de mayo de 1933 se presentó al Parlamento de Cataluña el proyecto de Ley Municipal, redactado por las Consejerías de Justicia y de Gobernación²⁹².

La ley Municipal de Cataluña dedica un título, el Décimo, a regular la «iniciativa, consulta y referéndum popular». Dentro de dicho título, que comprende un total de 12 artículos (arts. 147 a 158), se contemplan las instituciones de la iniciativa popular (art. 147), el referéndum en dos modalidades, llamadas «consulta» (art. 148) y «referéndum popular» propiamente dicho (art. 149 y ss) e incluso la figura del recall (art. 158).

3. 2. La iniciativa popular.

Titulares de la misma son «los vecinos», según la dicción literal de la ley. Tiene por objeto la adopción de disposiciones o acuerdos que estén dentro de la competencia de la Corporación. Por tanto, la iniciativa puede consistir en un texto articulado o no.

El número de firmas requerido para que la solicitud o propuesta sea válida es del 2 por 100 del censo electoral en el municipio de Barcelona, y el 5 por ciento en las demás poblaciones. Se trata, como se puede apreciar, de un porcentaje no muy elevado, que además se gradúa en función del tamaño de los municipios. Corresponde resolver al Ayuntamiento o a la Comisión de Gobierno (según que el acuerdo o disposición a adoptar sea competencia de uno u otro órgano) dentro del plazo de tres meses o antes si la índole de lo que se propone exige un plazo más corto.

El pronunciamiento del Ayuntamiento o de la Comisión de Gobierno puede consistir, como en el caso de las comunas suizas y de algunas comunas estadounidenses, bien en la aprobación del texto de la propuesta que se les somete, bien en su rechazo, bien en la modificación del mismo. En estos dos últimos supuestos, los firmantes de la iniciativa pueden promover la celebración de un referéndum «que resuelva en definitiva si hay un 25 por 100 de los electores que lo pidan». Es decir, se trata de una auténtica iniciativa popular, que puede dar lugar a un pronunciamiento final del electorado, aunque para ello se eleva de forma considerable el número de firmas requerido para solicitar el referéndum, de un 5 a un 25 por 100.

3. 3. La consulta popular.

En el título X se contemplan también dos modalidades de referéndum, en ambos casos de carácter facultativo, llamados «consulta» y «referéndum», la diferencia entre ambas estriba en el momento de la celebración de la votación popular: en la consulta ésta es previa a la aprobación definitiva del acuerdo en cuestión, en el referéndum se produce una vez adoptado el acuerdo, para su aprobación o revocación, y antes de su ejecución.

En el caso de la consulta, la decisión de someter una cuestión a referéndum popular corresponde al Ayuntamiento o a la Comisión de Gobierno, en ambos casos por mayoría absoluta de sus miembros. Se descarta, pues, la iniciativa popular, por lo que la regulación es más restrictiva

²⁹² Cfr. Enrique Orduña Rebollo: «Nota preliminar», en Luis Cosculluela Montaner y Enrique Orduña Rebollo: *Legislación sobre Administración local 1900-1975, Tomo II*, IEAL, Madrid, 1981, p. XLII

CAPÍTULO 2. EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: ANTECEDENTES...

que la del referéndum facultativo del Estatuto Municipal. El objeto de la consulta es muy amplio: «cualquier cuestión relativa al Municipio antes de adoptar acuerdo sobre dicha Cuestión». A pesar de que la ley utiliza la expresión «consulta», y no la de referéndum, se preocupa de precisar que el resultado de la votación será jurídicamente vinculante. En efecto, preceptúa que: «Hecha la consulta, precisará atenerse a su resultado» (art. 148).

3. 4. El referéndum popular facultativo.

En cuanto a la modalidad del «referéndum popular» la iniciativa corresponde a la mayoría absoluta del número legal de Consejeros que formen el Ayuntamiento, o a solicitud del veinte por ciento del Censo electoral del Municipio. Se introduce, pues, la iniciativa popular, pero exigiendo un porcentaje de firmas cuatro veces superior al requerido por el Estatuto municipal.

El objeto del referéndum no es cualquier acuerdo de la corporación, sino aquellos que versan sobre materias determinadas enumeradas en la ley. Así, el art. 149 prescribe que se someterán a referéndum popular la ratificación o revocación de acuerdos del pleno y los de la Comisión de Gobierno, antes de ejecutarlos, cuando se refieran a las materias siguientes: empréstitos, préstamos, adquisición, venta o gravamen de bienes inmuebles o títulos mobiliarios, contratos, concesiones y ejecuciones de obras o servicios públicos, construcción de edificios, nombres de calles y plazas.

Ahora bien, las firmas exigidas para promover la iniciativa popular se reducen a un cinco por ciento de los electores, en los casos siguientes (art. 150).

a) Cuando se haya acordado la alienación o el gravamen de bienes o de derechos reales si el importe de la venta o el referido gravamen ultrapasan el 25 por 100 de los ingresos ordinarios de la Corporación. Esta alienación deberá referirse a bienes que no sean terrenos sobrantes de la vía pública o edificios inútiles para el servicio, en cuyo caso no precisa la indicada formalidad..

b) Cuando se hayan acordado convenios que afecten la economía del Municipio, cuyo importe exceda de la mitad de los ingresos totales del Ayuntamiento del año económico anterior. Se exceptúan los convenios hechos con organismos de derecho público.

c) Cuando se resuelva otorgar concesiones de obras, servicios o aprovechamientos por más de diez años, si representan una cuantía superior al 10 por 100 del presupuesto de ingresos del año en que se haya tomado el acuerdo.

d) Cuando se haya resuelto vender, gravar o derribar monumentos, edificios u objetos de valor histórico o artístico de importancia declarado oficialmente.

e) Cuando se haya otorgado una municipalización en los expedientes a que se refiere el título XIII de la Ley.

También en estos casos, - como en el Estatuto Municipal respecto del referéndum obligatorio- se exceptúa de la posibilidad de referéndum popular a los municipios que funcionan en régimen de Concejo Abierto, pero en los mismos los acuerdos arriba enumerados deberán adoptarse por mayoría absoluta de los electores (art. 151).

Interesa subrayar que, frente a la redacción del Estatuto Municipal, que sometía la eficacia del resultado del referéndum, en determinados caso, a que hubiera una autorización del Gobierno para adoptar el acuerdo, ahora la Ley de Cataluña dispone, con mayor corrección técnico jurídica, que lo que se somete a una autorización del Gobierno de la Generalidad no es la eficacia del resultado del referéndum sino la posibilidad de celebración del mismo. En efecto, el art. 152 dispone lo siguiente: «Antes de la celebración de un referéndum sobre alienación, transformación u objetos históricos o artísticos, precisará que el Gobierno de la generalidad declare si se opone o no al acuerdo tomado o a la propuesta hecha. En caso de que se oponga, ya no habrá lugar a referéndum, puesto que el acuerdo o la propuesta queda sin efecto».

El artículo 154 recoge la forma de tramitación de la iniciativa popular de referéndum. La instancia solicitando el referéndum deberá dirigirse a la Alcaldía, en el plazo de ocho días desde la

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

publicación oficial del acuerdo, por un determinado número de electores según la población del Municipio: el 1% en los municipios de hasta 10.000 habitantes; 150 en los de 10.000 a 20.000 habitantes; 250 en los de más de 20.000 habitantes, excepto en Barcelona, donde se precisa 500 electores.

Hay que tener presente que los acuerdos susceptibles de apelación referendaria no serán ejecutivos hasta que haya pasado el plazo para pedir el referéndum (es decir, ocho días desde la publicación del acuerdo para la presentación de la instancia) si éste no es pedido (art. 156).

Una vez presentada la instancia, la Alcaldía abre el plazo para la recogida de firmas, que será de un mínimo de tres días. Se trata de una barrera de entrada difícil de salvar: debe recogerse las firmas del 20 o del 5 por 100 de los electores, según los casos, en un plazo muy breve, que puede ser incluso de tres días. Además, no se plantea la posibilidad de que la recogida de firmas se produzca en la vía pública mediante mesas petitorias, lo que aceleraría el proceso, sino en las oficinas habilitadas al efecto por la Alcaldía, en horas fijas.

Las firmas deberán ser puestas en presencia de un Consejero o Delegado de éste y de un funcionario municipal. Los que acudan a firmar deberán identificar su personalidad, y los que no sepan firmar podrán hacerse acompañar por una persona que firme por ellos.

Una vez reunidas, en su caso, las firmas necesarias, la iniciativa popular tiene como efecto la convocatoria obligatoria del referéndum. Si no se consiguen las firmas en el plazo establecido, deberá entenderse que el acuerdo en cuestión deviene ejecutivo (art. 156).

3. 5. El referéndum obligatorio.

Esta modalidad se prevé en el art. 157, para los supuestos previstos en la propia ley. Sin embargo, tan sólo hemos hallado dos casos de referéndum obligatorio a lo largo del texto de la ley. El primero lo constituye, a nuestro juicio, el artículo 21 el cual dispone que «para que los grupos de población o pueblos (se refiere a entidades inframunicipales) puedan disfrutar de una administración autónoma, precisa que la mayoría de los vecinos lo solicite al Ayuntamiento respectivo. El Ayuntamiento deberá acceder a la petición, dentro del término de 30 días, siempre que se hayan cumplido los requisitos de la ley. Caso de negarse o de dejar pasar el plazo señalado, corresponderá al Consejero de Gobernación la resolución. La petición de los vecinos podrá formularse por escrito o por los trámites de referéndum». Es obvio que si se consigue un escrito de solicitud firmado por la mayoría de los electores del «sub-municipio», no es preciso convocar referéndum. Nótese que en este caso estamos ante un referéndum de ámbito territorial inferior al municipio.

El segundo caso viene establecido en el artículo 209, según el cual para la alienación o gravamen de los bienes comunales, los municipios de menos de 2000 habitantes precisan acreditar la necesidad de la misma, someter su acuerdo a referéndum y posteriormente obtener la autorización del Gobierno de la Generalidad.

Sin embargo, habría que entender que sería necesario referéndum (y por tanto sería un tercer caso de referéndum obligatorio) para la desmunicipalización de servicios que fueron municipalizados por esta vía referendaria (art. 195). No obstante, se puede someter a referéndum facultativo de iniciativa popular la desmunicipalización de servicios «cuando el déficit del Presupuesto del servicio exceda, durante tres años consecutivos, del 10 por 100 del capital» (art. 195, apartados segundo y tercero). No se habla del porcentaje de firmas requerido para que se considere válida la iniciativa; debe entenderse, en consecuencia, que se aplica la regla general del 20% del electorado.

3. 6. El recall.

Por último, el recall consiste en la revocación global del mandato otorgado a los

CAPÍTULO 2. EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: ANTECEDENTES...

Consejeros (esto es, Concejales) de un Ayuntamiento, mediante votación referendaria y a solicitud del 25 por 100 del total de electores del Municipio. Si el referéndum fuera favorable a la revocación del mandato, cesarán automáticamente en el ejercicio de sus cargos los Consejeros. La Corporación municipal en pleno se reunirá en sesión extraordinaria al efecto de declarar las vacantes correspondientes (art. 158). Hay que tener presente que el cargo de Consejero dura cuatro años y la renovación del Ayuntamiento se hace por mitad cada dos años (art. 4). No se dispone si ha de procederse a una nueva elección popular de todos los Consejeros de la Corporación, o si las vacantes serán ocupadas por los suplentes de las listas electorales, conforme al art. 44²⁹³.

3. 7. Procedimiento y efectos del referéndum.

En cuanto al procedimiento referendario, el artículo 153 estipula que: «todo acuerdo susceptible de apelación referendaria se publicará íntegramente en el Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya, se fijará por certificación en el tablón de edictos, y se hará públicos por medio de bandos o pregones.

Se dispone también que el referéndum se realizará entre los quince y los treinta días después del acuerdo (de convocatoria se entiende, art. 154). Tampoco en esta ley se regula la campaña para el voto. La votación tendrá lugar en domingo, y las papeletas de voto deberán decir sí o no (art. 155).

Tanto en la modalidad de la «consulta» como en el del «referéndum popular», los efectos de la votación son jurídicamente vinculantes. De este modo el artículo 156 dispone que si el referéndum es pedido «precisará atenerse al resultado de la votación».

No se exige quórum de votos favorables para entender aprobado el acuerdo, como en el Estatuto municipal; pero sí un quórum de votos negativos del 30 por ciento del censo electoral para entender rebatido el acuerdo sometido. En efecto, el segundo párrafo del artículo 155 estipula: «en caso de mayoría de votos negativos, sólo se considerará rebatido el acuerdo sometido si ha votado negativamente el 30 por 100 en adelante de los inscritos en el Censo electoral».

Las mismas reglas que hemos descrito sobre publicación y ejecución de los acuerdos y celebración de las votaciones referendarias son aplicables a los casos de referéndum obligatorio que prevé la ley (art. 157).

4. La Ley de Bases y la Ley municipal de 1935.

4. 1. Introducción.

Según Enrique Orduña Rebollo, «las convulsiones políticas y la discusión de proyectos de ley mucho más conflictivos, como el Estatuto de Cataluña o la Reforma Agraria, fueron posponiendo la estructuración y desarrollo de un texto legal que regulase la vida de los municipios españoles. A esto había que añadir el acuerdo común de las fuerzas políticas en las cuestiones vitales que debían inspirar el funcionamiento de los Ayuntamientos: su autonomía y el espíritu democrático. Las discrepancias surgirían en cuestiones de forma y en algunos puntos aislados»²⁹⁴.

El día 1 de octubre de 1934 don Rafael Salazar Alonso, por entonces Ministro de la

²⁹³ El art. 44 dispone: «La adjudicación de lugares dentro de cada lista se hará por orden de inscripción de los candidatos. Los candidatos que no resulten elegidos, quedarán proclamados suplentes para sustituir los lugares de los Consejeros vacantes, efectuándose la sustitución en el mismo orden en que los candidatos figuren en las listas, y proveyéndose siempre toda vacante de Consejero por un suplente de la misma lista del que ha dado lugar a la vacante».

²⁹⁴ Enrique Orduña Rebollo: «Nota preliminar», en Luis Coscolluela Montaner y Enrique Orduña Rebollo: *Legislación sobre Administración local 1900-1975, Tomo II*, IEAL, Madrid, 1981, p. XLIII

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

Gobernación, presentó al Congreso de los Diputados un proyecto de bases para la Ley Municipal. Pero el día 5 del mismo mes estallarían las revoluciones de Asturias y Cataluña. «Aquellas circunstancias retrasarían notablemente la tramitación del proyecto y además supondrían la ausencia de una parte muy considerable de las fuerzas políticas, fundamentalmente Izquierda republicana y socialistas»²⁹⁵.

La tramitación parlamentaria del proyecto se caracterizó, pues, por la ausencia de las fuerzas políticas de izquierda y por un ambiente de debate de absoluta indiferencia tanto en los medios políticos como en la prensa²⁹⁶. «Buena prueba del escaso impacto que causó la Ley municipal de 1935 en la doctrina y en los medios intelectuales de la época es la ausencia de su cita en las obras de historiografía del período republicano. Aunque obviamente la cercanía de la fecha de su aprobación a 1936 debe ser también tenida en cuenta».

El proyecto de ley de bases de 1 de octubre de 1934 no mencionaba la palabra referéndum, pero la Base XXII del mismo, bajo el título «Intervención vecinal», regulaba un referéndum de carácter facultativo, de iniciativa popular. Sin embargo, el Dictamen de la Comisión de Gobernación de 1 de febrero de 1935²⁹⁷, modifica sustancialmente la redacción de la Base XXII, que pasará a llamarse «Intervención vecinal por referéndum». Distingue el Dictamen dos tipos de referéndum: el «voluntario» (de carácter facultativo), y el «forzoso» (de carácter obligatorio). Esta redacción del Dictamen se convertirá en definitiva, pasando a la Base XXII de la Ley de bases de 10 de julio de 1935 (Gaceta de 12 de julio; RCL 1935\1231), que será desarrollada por los artículos 89 a 97 de la Ley municipal (Capítulo III del Título II, relativo a la organización municipal) publicada por Decreto de 31 de octubre (Gaceta de 1 de noviembre; RCL 1935\1913).

Veamos el contenido de estos preceptos.

4. 2. El referéndum obligatorio.

Según la ley de bases el referéndum obligatorio se dará en todo caso para los siguientes acuerdos:

a) Para enajenar bienes de aprovechamiento común, o cuyo importe exceda del 20 por 100 del presupuesto de ingresos. La ley municipal (art. 94.1) utiliza la expresión «presupuesto ordinario de ingresos». Para la enajenación de determinados bienes municipales. La misma exigencia se reitera en la Base XVII de la ley de bases y en el art. 105, apartado segundo, de la ley municipal.

b) Cuando haya de convenirse quita o espera en favor de deudores al Municipio, si la cuantía de lo debido excede del 20 por 100 del presupuesto anual corriente, y siempre que rebase la cifra de 200.000 pesetas en los Municipios de más de 100.000 habitantes; de 100.000 pesetas en los de más de 30.000 habitantes o capitales de provincia; de 25.000 pesetas en los de más de 5.000 habitantes; de 10.000 pesetas en los de más de 500 habitantes y de 5.000 pesetas en los de 500 o menos habitantes. Para Madrid, esta cuantía será de un millón de pesetas²⁹⁸.

²⁹⁵ Enrique Orduña Rebollo: «Nota preliminar», cit., p. XLIII. Asimismo, Javier Tusell Gómez y Diego Chacón Ortiz: *La reforma...*, cit. p. 205.

²⁹⁶ Enrique Orduña Rebollo: «Nota preliminar», cit., p. XLIV.

²⁹⁷ *Diario de Sesiones de Cortes*. Congreso de los Diputados. Sesión del día 1 de febrero de 1935. Apéndice 13 al número 152, 16 ps.

²⁹⁸ En este caso, hemos transcrito la redacción del art. 94.2 de la ley municipal, más precisa que la

CAPÍTULO 2. EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: ANTECEDENTES...

c) Cuando los Ayuntamientos hayan de otorgar concesiones o aprovechamientos por vía de arrendamiento u otra forma legal por más de 30 años.

d) En todos los casos en que lo disponga la presente Ley. Sin embargo, sólo hemos hallado un sólo caso de referéndum obligatorio en el articulado de la ley municipal: «la denominación y capitalidad de los municipios podrán ser cambiadas previo referéndum en el que se obtenga el voto favorable de la mayoría absoluta del censo electoral» (artículo 15 de la ley municipal, en relación con la Base II de la ley de bases).

4. 3. El referéndum «voluntario».

En la Ley de Bases, el referéndum «voluntario» podrá versar «sobre todos los acuerdos del Ayuntamiento de manifiesta importancia». En cambio, en el proyecto de ley de bases podían ser sometidos a referéndum todos los acuerdos indistintamente, sin necesidad de que fueran de manifiesta importancia²⁹⁹.

La iniciativa puede ser tanto institucional como popular. La primera corresponde a las dos terceras partes de los concejales en ejercicio, esto es, un 66 por 100. El art. 91 de la ley municipal añade que la petición de referéndum por parte de los concejales se hará por medio de moción debidamente razonada y firmada, dentro del plazo de ocho días siguientes a la adopción del acuerdo por el Ayuntamiento.

El Alcalde comunicará la petición al Presidente de la Junta Municipal del Censo, en el siguiente día para que tenga lugar la votación en la forma y tiempo que se determina en la ley.

La ley de bases establece, para la iniciativa popular, un porcentaje de votos bastante elevado: un 20 por 100 de los electores inscritos, sin hacer ningún tipo de graduación en función del tamaño poblacional del municipio. En el proyecto de ley de bases el porcentaje exigido era todavía mayor, de un 30 por ciento de los electores.

Los artículos 92 y 93 de la ley municipal regulan la solicitud de iniciativa popular, y de recogida y verificación de firmas (adhesiones) a la solicitud. La instancia debe ser motivada, y presentarse en la Secretaría municipal, dentro del plazo de ocho días hábiles siguientes a la adopción del acuerdo. Una Orden del Ministro de Gobernación, de 16 de marzo de 1936, (Gaceta de 17 de marzo; RCL 1936\569) aclara que «para la petición de referéndum por los electores se presentará instancia motivada en la Secretaría municipal dentro del plazo de ocho días hábiles, siguientes al de la publicación de la adopción del acuerdo». En cuanto a quiénes han de ser los promotores, se adopta una solución similar a la ley municipal de Cataluña: la instancia debe estar firmada por un número mínimo de electores: 50 en municipios de hasta 2.500 habitantes; 100 en los de 2.001 a 5.000; 200 en los de 5.001 a 10.000; 400 en los de 10.001 a 20.000; 500 en los de 20.001 a 50.000; 750 en los de 50.001 a 100.000; 1.000 en los de 100.001 a 500.000; 1.500 en los de 500.000 en adelante. Como se constata, en los municipios de menos de 5.000 habitantes el número de firmas exigido es inferior al requerido por la ley catalana, y a partir de los municipios de más de 5.000 habitantes es sensiblemente superior.

El procedimiento de recogida de firmas o reunión de adhesiones es como sigue: una vez presentada la instancia, el Alcalde la trasladará inmediatamente al Presidente de la Junta Municipal del Censo. Éste, tras realizar las comprobaciones que estime oportunas (se supone que respecto a los requisitos de la solicitud: necesidad y motivación y comprobación de la autenticidad de las firmas y contraste con los datos censales), convocará para el jueves de la semana siguiente (por

de la ley de bases.

²⁹⁹ Esto se correspondía con la iniciativa para solicitar el referéndum, que era popular y no institucional.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

tanto para un plazo máximo de diez días y mínimo de cuatro), la antevotación necesaria para comprobar si existe un 20 por ciento de electores que solicite el referéndum. Por tanto no hay proceso de recogida de firmas ante mesas petitorias, sino una «antevotación», esto es, manifestación por los electores de adhesiones a la solicitud de referéndum, ante las mesas lectorales, en un sólo día fijado por el Presidente de la Junta Municipal del Censo. El plazo es tan breve que dificulta enormemente que se alcance las cifras requeridas. Una vez cerrada la «antevotación», serán las Mesas las que verifiquen si se ha alcanzado el porcentaje de electores requerido. Sin embargo, desde la convocatoria de la «antevotación» hasta su efectiva realización hay un plazo mínimo de 4 días y máximo de 10, que puede ser aprovechado por los promotores de la iniciativa para informar y movilizar a los electores en un determinado sentido de voto.

Nada dispone la ley de bases sobre los efectos de la presentación de la solicitud de referéndum, ya sea institucional o popular. El proyecto de ley de bases disponía que «formulada la petición, quedará en suspenso la ejecución del acuerdo hasta que éste sea ratificado o rechazado por votación popular», redacción que será recogida por el art. 90, párrafo segundo, de la ley municipal. Obviamente, si la solicitud de referéndum es rechazada por no cumplir los requisitos formales o por no alcanzar la adhesión del 20 por ciento de los electores, el acuerdo municipal deviene ejecutivo. Así lo dispone expresamente el art. 92 de la ley municipal: «si no se alcanza esta cifra [el 20 por 100 de los electores], el acuerdo municipal será ejecutivo».

4. 4. Supuestos de recall y de iniciativa popular.

Consideramos que pueden ser supuestos de recall:

a) La destitución del Alcalde por el pueblo. La Base IX dispone: «el Alcalde elegido por el Ayuntamiento podrá ser destituido por el voto de la mayoría absoluta de los Concejales que legalmente forman la Corporación, o por votación popular en que así lo acuerde la mitad más uno de los electores. El Alcalde elegido por el pueblo sólo podrá ser destituido por votación popular con los requisitos anteriormente expresados». En ambos casos se trata de una revocación, a petición de un porcentaje de electores. El alcalde es elegido por tres años; si es elegido por el pueblo podrá ser reelegido indefinidamente, siempre que obtenga el voto de la mitad más uno de los electores (art. 75 de la ley municipal). Para la elección del Alcalde por el pueblo se presentará en la Secretaría municipal, en la semana anterior a la proclamación de candidatos para concejales, la solicitud de elección, sometida a los mismos requisitos que la solicitud de referéndum (motivación, número de firmas de los promotores, etc). El Alcalde dará cuenta inmediatamente de la solicitud al Presidente de la Junta Municipal del Censo para que el jueves siguiente tenga lugar la «antevotación», la cual se hará por papeletas, que contendrá los nombres propuestos, y sólo serán proclamados candidatos los que obtengan un número de votos igual a la décima parte del de electores (art. 76).

Así pues, la elección popular de Alcalde sólo se puede realizar a iniciativa popular del 10 por 100 de los electores. Los mismos requisitos se requieren para la revocación popular del Alcalde o recall. En efecto, el artículo 81 dispone que: «serán de aplicación a la destitución del Alcalde por el pueblo las normas de procedimiento anteriormente establecidas para la elección por el mismo».

b) El ejercicio del derecho de revocación en el régimen de Carta. Este supuesto es más dudoso. La Base XI establece: «Los Municipios tienen la facultad de adoptar una organización peculiar y un sistema económico acomodado a sus necesidades en virtud de la Carta especial que, después de ser aprobada por el Ayuntamiento, previa resolución de las reclamaciones que se hubiesen formulado, deberá serlo por el Gobierno, con audiencia del Consejo de Estado, siempre que no contenga menoscabo a los intereses tributarios del estado, a las garantías del vecindario o a las de los empleados municipales.//Transcurridos dos años de vigencia de una Carta municipal, podrá ejercitarse por el vecindario el derecho de revocación por medio de referéndum» (asimismo,

CAPÍTULO 2. EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: ANTECEDENTES...

art. 100 de la ley municipal). No se precisa el número de firmas requerido para que se considere válida la solicitud de referéndum, por lo que se puede aplicar la regla general del 20 por 100 de los electores.

Los supuestos de iniciativa popular para la adopción de un acuerdo por el Ayuntamiento son los siguientes:

a) La segregación de los municipios, que requiere petición de la mayoría de los electores de la porción que se trate de segregar y acuerdo favorable del Ayuntamiento de cuyo término haya de segregarse (Base II). Consideramos que la petición de la mayoría de los electores equivale, y suple en estos casos, al referéndum, pero no hay votación popular propiamente dicha. El art. 7.1 de la ley municipal exige que la petición sea escrita y en ella se proponga el nombre del nuevo municipio y su deslinde territorial. Ahora bien, la petición escrita de la mayoría de los vecinos no produce por sí misma la segregación, exige el acuerdo favorable del Ayuntamiento, y si éste es desfavorable, será el Consejo de Ministros el que decida finalmente, previa consulta al Consejo de Estado, si presenta o no a las Cortes un proyecto de ley para la creación del nuevo municipio. Más que ante un referéndum, estamos ante una iniciativa popular muy cualificada (mayoría absoluta de los electores) para que el Ayuntamiento adopte un acuerdo.

b) También para la agregación y fusión de municipios limítrofes se exige «petición escrita de la mayoría de los electores residentes en los términos municipales que hayan de unirse, dirigida a su respectivo ayuntamiento, y acuerdo favorable de los ayuntamientos interesados» (art. 10 de la ley municipal). En estos dos supuestos- agregación y fusión- la petición de la mayoría de los electores no es absolutamente necesaria, y puede ser sustituida por acuerdo de los dos tercios de los Concejales de los Ayuntamientos que han de unirse (Base II; art. 10, número 1.º de la ley municipal).

c) La constitución de una entidad local menor, que también habrá de realizarse a petición de la mayoría de los electores residentes en el territorio que haya de formar parte de la entidad y acuerdo favorable del Ayuntamiento (Base II). Si el acuerdo del Ayuntamiento fuera adverso, la resolución definitiva corresponderá al Consejo de Ministros, oído el Consejo de estado (art. 19. 3º de la ley municipal).

d) Para municipalizar un servicio, se requiere, «un acuerdo inicial del Ayuntamiento, a petición del 20 por 100 de los electores, sobre la conveniencia de la municipalización». En este caso estamos ante la figura de una auténtica iniciativa popular para la propuesta de un acuerdo municipal. De hecho el art. 134, letra a) de la ley municipal, se remite por la tramitación de esta iniciativa a los artículos 92 y 93, esto es, a la iniciativa popular de referéndum. Hay que resaltar que mientras que la ley de bases exige la iniciativa popular como obligatoria «a petición del 20 por ciento de los electores» (base XIX), la ley municipal la convierte en meramente facultativa «acuerdo inicial del Ayuntamiento o petición del 20 por 100 de los electores». Y mientras que en la ley de bases no hay votación popular por medio de referéndum, pues la aprobación del proyecto se realiza por «el voto favorable de las dos terceras partes de los Concejales que compongan la Corporación» (Base XIX); en cambio la ley municipal dispone que la aprobación del proyecto de municipalización se realizará por referéndum, en el caso de que no se alcanzara la aprobación por los dos tercios de los concejales que componen el Ayuntamiento (art. 134, letra d).

4. 5. Procedimiento y efectos del referéndum.

Aunque nada se dispone sobre la convocatoria del referéndum facultativo, para el referéndum obligatorio se establece que: «adoptado un acuerdo que haya de ser sometido a referéndum obligatorio, el Alcalde dispondrá que se le dé publicidad en forma reglamentaria, y requerirá al Presidente de la Junta municipal del Censo para que convoque la votación» (art. 95 de la ley municipal). Por tanto, según esto, la convocatoria del referéndum corresponde a la Junta municipal y no al Alcalde. La Orden ministerial de 16 de marzo de 1936 viene a complementar

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

estas disposiciones, aclarando que «el acuerdo que haya de someterse a referéndum deberá ser publicado íntegramente, con copia literal en su caso de las condiciones del contrato, en el Boletín Oficial de la provincia, extractado en dos periódicos de la localidad y en los sitios y por los medios acostumbrados» (art. Segundo, letra a). Además, de igual forma, «las cláusulas del contrato a otorgar por la Corporación deben publicarse al propio tiempo que las condiciones del mismo» (art. Segundo, letra d). Por último, «la convocatoria de la votación habrá de hacerse simultáneamente con la publicación de la adopción del acuerdo» (art. Segundo, letra c)

No se dispone nada sobre la campaña referendaria, aunque sí sobre la votación. Ésta tendrá lugar, en el caso de iniciativa popular de referéndum, en el segundo domingo siguiente al día en que se celebre la «antevotación» (esto es, a los diez días desde la antevotación). O en el supuesto de iniciativa institucional, en el segundo domingo siguiente al día en que se presente la petición de los concejales (esto es, en un plazo máximo de 14 días y mínimo de ocho desde tal solicitud) (art. 93 de la ley municipal).

Para el supuesto del referéndum obligatorio, el art. 95 se remite al art. 93, no aclarando de este modo el día a partir del cual comenzará a contar el plazo para que se realice la votación popular. La aclaración vendrá dada por la Orden ministerial de 16 de marzo de 1936: «la votación se verificará precisamente en el segundo domingo siguiente al día en que se publique el acuerdo en el boletín Oficial de la provincia» (art. Segundo, letra b).

Las papeletas dirán solamente sí o no, entendiéndose que significan, respectivamente, adhesión o repulsa al acuerdo municipal (art. 93 de la ley municipal).

No se dispone nada sobre quorum de participación para la validez de la votación. En cuanto a los efectos del referéndum, son vinculantes, y consisten en la ratificación o revocación del acuerdo municipal. En los supuestos de referéndum obligatorio, el acuerdo queda en suspenso y no deviene ejecutivo hasta que sea ratificado por votación popular (art. 94, in fine). En caso contrario, se entiende revocado.

Se establece un quorum de votación para la validez del resultado negativo del referéndum: «para que se considere inválido un acuerdo sometido a referéndum será preciso que se haya manifestado en contra del mismo la mitad más uno de los electores. En cualquier otro caso el acuerdo municipal quedará ratificado». Es decir, aunque el acuerdo sea rechazado por la mayoría relativa del electorado, se entiende ratificado, lo que podría producir conflictos entre la legitimidad representativa del Ayuntamiento y la legitimidad popular directa.

En caso de resultado negativo, no se establece un límite temporal a partir del cual volver a repetir el referéndum. En cambio, el proyecto de ley de bases establecía que en el supuesto de rechazo popular de la propuesta, ésta no podrá reproducirse «hasta que hayan transcurrido tres años».

Finalmente, el art. 97 de la ley municipal preceptúa que «el referéndum no será aplicable cuando se trate de acuerdos adoptados por mayoría absoluta y Concejo abierto». Aunque la excepción es lógica y comprensible, no aparece en la ley de bases, por lo que podría ser considerada una extralimitación de la ley municipal.

4. 6. Sobre la vigencia y aplicación de los preceptos relativos al referéndum.

Al menos desde noviembre de 1935 hasta la rebelión militar de julio de 1936, estuvo vigente la ley municipal, y es posible que se aplicaran sus preceptos sobre referéndum, sobre todo a partir de enero de 1936, fecha de las elecciones generales que dieron la victoria al Frente Popular. El 16 de marzo de 1936, el Ministerio de Gobernación dictó una Orden (Gaceta de 17 de marzo), sobre el modo de realizar el referéndum en los municipios, respondiendo a una petición realizada el 29 de enero por el Director Gerente del Banco de Crédito Local de España, en que se realizaban diversas preguntas relativas al plazo para solicitar el referéndum facultativo de iniciativa

CAPÍTULO 2. EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: ANTECEDENTES...

popular, y sobre el procedimiento para realizar el referéndum obligatorio. Todo esto permite suponer que alguna aplicación debió tener el referéndum municipal.

No es probable que llegaran a aplicarse los preceptos de la ley municipal relativos al referéndum durante la guerra civil (de 18 de julio de 1936 a 1 de abril de 1939), ni siquiera en la zona republicana, debido a las circunstancias excepcionales y de anormalidad por las que atravesaba el país. Desde luego, no se aplicaron en la zona de los sublevados. Un Decreto del Ministerio del Interior de 25 de marzo 1938 (BOE de 30 de marzo, nº 525; RCL 1938\301) vino a regular el modo de adopción de los acuerdos municipales que antes precisaban referéndum. Su exposición de motivos justificaba la necesidad de suprimir la exigencia de referéndum del siguiente modo:

«Esta exigencia, tal como se regula en aquella legislación [la municipal], no sólo es incompatible con la anormalidad de las presentes circunstancias, sino que es, además, reflejo de los falsos perjuicios (sic) democráticos que hay que desechar, buscando la satisfacción de las necesidades públicas por otros cauces moldeados en otros principios».

En consecuencia se sustituye la exigencia de referéndum por el acuerdo de la Corporación que se adoptará por mayoría de dos terceras partes de concurrentes, en primera convocatoria, siempre que a la sesión asista cuando menos las cuatro quintas partes de los elementos que integran de derecho la Corporación, y, por igual mayoría, en segunda, pero bastando en este caso que concurran la mitad más uno de los elementos integrantes. Entre una y otra sesión habrá de transcurrir un termino mínimo de ocho días naturales. La decisión final del procedimiento la adopta el Ministerio del Interior.

Una Circular del Servicio Nacional de Administración Local, de 4 de agosto de 1939 (RCL 1939\964) vendrá a recordar el procedimiento de adopción de los acuerdos que según la ley municipal de 1935 habían exigido referéndum.

Con Antonio Serrano Pascual, «podemos decir que tanto el Estatuto de Clavo Sotelo, como la Ley Municipal de Cataluña y la Ley Municipal de 1936, prácticamente quedaron inaplicadas por la difícil situación que se vivía en España en aquellos momentos. De ahí que con solución de continuidad, llegemos a la actual regulación contenida en la LBRL, de 2 de abril de 1985»³⁰⁰.

De los antecedentes legislativos examinados, cabe concluir que el texto más avanzado, por lo que respecta a la regulación del instituto referendario, es el Estatuto Municipal de 1924, al recoger un mayor número de supuestos de referéndum obligatorio y exigir un menor número de firmas para la validez de la iniciativa popular de referéndum, lo que permite un mayor control popular sobre el gobierno municipal. Ciertamente el Estatuto dificulta más que ningún otro texto el referéndum de iniciativa institucional, pero esto reduce precisamente el riesgo de deriva plebiscitaria de la consulta. Sin embargo, considerado en su conjunto, y no sólo en relación con la institución referendaria, no podemos decir que el Estatuto sea más avanzado o democrático que las Leyes de 1933 y 1935, pues el Estatuto establecía, inspirándose en ideas propias del fascismo italiano³⁰¹, que aproximadamente un tercio de los Concejales sería de representación

³⁰⁰ *Participación ciudadana y Ayuntamientos democráticos*, cit. p. 108:

³⁰¹ Véase: Enrique Belda Pérez-Pedrero: *Los representantes locales en España*, CEPC, Madrid, 2000, p.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

corporativa³⁰²,

En todo caso, es de destacar que los sucesivos textos han sido derivación unos de otros, esto es, los textos posteriores han tenido en cuenta a los anteriores a la hora de regular el referéndum en incluso son reiterativos en muchos aspectos. Sin embargo, al regularse el referéndum municipal en la legislación vigente no parece haberse tenido en cuenta ninguno de estos antecedentes legislativos, como veremos.

³⁰² No podemos, en consecuencia, compartir el juicio de Enrique Orduña Rebollo en el sentido de que «es evidente que la Ley municipal de la República no tenía un sentido tan democrático como el Estatuto de Calvo Sotelo...»- «Nota preliminar», cit. Tomo II, p. XLVI.

Capítulo 3.

CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

1. La ausencia de referencia expresa al referéndum municipal en la Constitución española de 1978.

Es sabido que la Constitución española de 1978 contempla tres modalidades de referéndum: el consultivo del artículo 92, los referéndums de gestación, aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía (arts. 151.1 y 5, 152.2 y Disposición transitoria 4.^ª), y los referéndums de reforma constitucional (arts. 167.3 y 168.3).

Sin embargo, la Constitución no menciona expresamente el referéndum municipal³⁰³. De ahí no se puede deducir que éste no tenga cabida en nuestro ordenamiento constitucional, o que su regulación por el legislador sea inconstitucional.

En efecto, hay diversos preceptos constitucionales de los que cabe deducir el reconocimiento implícito de la posibilidad de existencia y regulación del referéndum municipal. Tales son el art. 9.2, que manda a los poderes públicos (incluido, por tanto, el gobierno municipal) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, en relación con el artículo 23.1, que reconoce a los ciudadanos el derecho a participar directamente en los asuntos públicos (por tanto también en los asuntos públicos locales³⁰⁴), derecho que ha de ser regulado por ley según el art.

³⁰³ En este sentido, Luis Aguiar de Luque: Voz «Referéndum», en J.J. González Encinar (Dir.): *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid, 1984, ps. 791-798, esp. p. 798; también en: «Participación política y referéndum. Aspectos teóricos y constitucionales», *Revista de Derecho Público*, 1986, ps. 5-16, esp. ps. 10-11; y en «Referéndum», en Manuel Aragón Reyes (Coord.): *Temas básicos de Derecho Constitucional, Tomo I, Constitución, Estado Constitucional y fuentes del derecho*, Civitas, Madrid, 2001, ps. 125 a 131, esp. p. 130; J.A. Santamaría: «Artículo 92» en Frenando Garrido Falla: *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, p. 939; Joan Oliver Araujo: «El referéndum en el sistema constitucional español», *Revista de Derecho Político*, N.º 29, 1989, ps. 115-189, esp. p. 134; Nicolás Pérez Sola: *La regulación constitucional del referéndum*, Universidad de Jaén, Jaén, 1994, p. 129. Pierre Bon: «Le référendum dans les droits ibériques», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 31, 1997, ps. 451-480, esp. p. 467.

³⁰⁴ Es obvia la inclusión del referéndum municipal en el ámbito del derecho a participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). El TC ha incluido dentro del citado precepto los referendos en todas sus modalidades, incluso el referéndum consultivo (art. 92 CE), y las consultas populares locales: SSTC 53/1982, de 22 de julio, FJ 5 y 63/1987, de 20 de marzo, FJ 5; AATC 399/1990 de 12 de noviembre, FJ 2; 346/1991, de 15 de noviembre, FJ 2, y 25/1998, de 26 de enero, FJ 3.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

53.1 CE³⁰⁵; en relación con el reconocimiento de la autonomía municipal (art. 140 CE), autonomía que contiene un elemento organizativo en el cual se puede incluir las formas de participación ciudadana en el gobierno municipal; y en relación con la competencia exclusiva del Estado sobre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18.^a), en la que, como sabemos, el Tribunal Constitucional ha incluido las bases del régimen local, y en consecuencia podrían ser comprendidos los criterios básicos de regulación del referéndum municipal, como ha hecho la LBRL (art. 71). Además, en el artículo 140 CE hay el reconocimiento implícito de una modalidad específica de referéndum: el recall. En efecto, al permitir expresamente que el Alcalde pueda ser elegido directamente por los vecinos, la Constitución admite la posibilidad de su revocación por el electorado.

Estos preceptos hubieran bastado para que el legislador estatal se hubiera considerado habilitado por la Constitución o cuando menos no obstruido por la misma, para regular el referéndum municipal. Sin embargo, el legislador estatal acudió a otro título de habilitación, en concreto la competencia exclusiva sobre «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum» (art. 149.1. 32.^a), con la drástica consecuencia de someter a autorización estatal, concretamente a autorización por el Gobierno de la Nación (art. 71 LBRL), la convocatoria del referéndum municipal, en una visión centralista del gobierno local difícilmente compatible con el reconocimiento de su autonomía (art. 140 CE).

La primera interpretación en tal sentido la ofreció La Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE 22-12-1979), al disponer en su artículo 10.2 que: «Corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo del sistema de Consultas Populares Municipales en el ámbito de Cataluña, de conformidad con lo que dispongan las leyes a que se refiere el apartado 3 del artículo 92 y el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, correspondiendo al Estado la autorización de su convocatoria». El Estatuto de Autonomía de Cataluña, pues, interpreta que las consultas populares municipales deben ser incluidas en el en el artículo 149.1.32.^a CE.

A la misma interpretación llega la Ley Orgánica 2/1980, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum y promulgada tan sólo un mes más tarde, el 18 de enero (BOE núm. 20, de 23 de enero), y en cuya Disposición Adicional se establece: «Las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización».

A partir de estas leyes, todos los Estatutos de Autonomía que han ido asumiendo competencia sobre consultas populares, locales o municipales, o consultas populares sin más calificativos, han salvado la competencia estatal para autorizar su convocatoria: es el caso de

³⁰⁵ Por su parte, el artículo 3.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local dispone que: «este derecho [de autonomía local] se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y pueden disponer de órganos ejecutivos ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, *al referéndum* o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la ley». Pues bien, aunque esta disposición se refiere a la autonomía local, incide sobre el derecho a participar sobre los asuntos públicos locales, por lo que podría entenderse que es aplicable el art. 10. 2 CE, y en consecuencia el art. 23.1 CE debe ser interpretado desde el art. 3.2 CEAL, el cual disponen que la participación será representativa y si así lo prevé la ley, directa, mencionando expresamente el referéndum. Se trata de un argumento complementario, aparte de la mera existencia del art. 23.1 CE, que permite sostener que la Constitución habilita al legislador para regular el referéndum municipal.

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

Andalucía (art. 15.2 EA, LO 6/1981); Comunidad Valenciana (art. 32 EA, LO 5/1982), Canarias (art. 32.5 EA, LO 10/1982, modificada por LO 4/1996), Asturias (art. 11.11 EA, LO 7/1981, modificada por LO 1/1999), La Rioja (art. 9.7 EA, competencia introducida por LO 2/1999), Murcia (art. 11.8 EA, LO 4/1982, modificada por LO 1/1998), Extremadura (art. 8.12 EA, LO 1/1983, modificada por LO 12/1999), Baleares (art.11.16 EA, competencia introducida por la LO 3/1999), y Castilla y León (art. 34.1.12.^a EA, competencia introducida por la LO 4/1999).

A partir de la publicación de la LOMR, la mayoría de la doctrina también siguió al legislador, considerando que el referéndum municipal estaba incluido en el artículo 149.1.32 de la Constitución³⁰⁶. Sin embargo esta deducción no se obtiene necesariamente del artículo citado. En efecto, podría aplicarse la regla de no hacer distinciones donde el legislador no distingue, y en consecuencia el art. 149.1.32 haría referencia a todas las «consultas populares por vía de referéndum», sea cual sea su ámbito territorial.

Pero esta regla no puede aplicarse en este caso porque conduciría al absurdo de que la todas las consultas populares, sea cual sea su ámbito y relevancia, deberían ser autorizadas por el Estado: incluso las que se celebraran a nivel inframunicipal, como en las entidades locales inframunicipales, sobre las que no tiene competencia el Estado sino las Comunidades Autónomas, o en los barrios o distritos de una ciudad.

Habrà que averiguar por otros medios a qué tipo de consultas se refiere el art. 149.1.32 CE. ¿Se refiere a los supuestos de referéndum previstos en la Constitución? Esta cuestión ya se la plantearon, en 1979, Enrique Linde Paniagua y Miguel Herrero Lera, considerando que el citado precepto se refiere a los referéndum autonómicos, esto es, a los de iniciativa autonómica y aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía, pues las otras modalidades previstas en la Constitución (el referéndum consultivo del art. 92, y los de reforma constitucional) ya se sitúan «en la órbita de los poderes legislativo y ejecutivo del Estado»³⁰⁷.

Es llamativo que los autores citados, en este primer trabajo de 1979, ni siquiera mencionen la posibilidad de referéndum municipal, y, por supuesto, tampoco para incluirlo en el art. 149.1.32 CE. En un trabajo de 1980 y a la luz de la Disposición Adicional de la LOMR, ambos autores se van a plantear la misma cuestión, excluyendo que el art. 149.1.32 CE pueda referirse a los referéndums de reforma constitucional, que ya tienen sus propias reglas en los arts. 167 y 168, y lo mismo cabría decir de los referéndums en el procedimiento para acceder a la autonomía, «de modo y manera que la determinación del artículo 149.1.32.^a no puede servir para en tales procedimientos incrementar los requisitos que exige la Constitución»³⁰⁸.

³⁰⁶ En este sentido, véase: Alberto Martínez Sánchez: *Funcionamiento de los órganos representativos de las Corporaciones locales*, IEAL, Madrid, 1982, p. 66; Antonio Torres del Moral: *Principios de Derecho Constitucional español*, Vol. I, Átomo Ediciones, Madrid, 1985, ps. 110; asimismo en: «La participación política a través de instituciones de democracia directa», en AAVV: *La participación*, Anuari de la Facultat de Dret, Estudi General de Lleida, Barcelona, 1985, ps. 23 y ss., esp. p. 30; Joan Oliver Araujo: «El referéndum en el sistema constitucional español», *Revista de Derecho Político*, N° 29, 1989, ps. 115-189, esp. ps. 134, donde dice, respecto del referéndum municipal, que «aunque la Constitución no lo reconoce expresamente, parece clara su admisión en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.32 de la misma» (p. 134). Lo mismo dice en p. 172, sustituyendo la expresión «clara» por «evidente».

³⁰⁷ «El referéndum en la Constitución española de 1978», *Boletín del Departamento de Derecho Político*, N.º 3, primavera de 1979, UNED, Madrid, ps. 17-48, esp. p. 41.

³⁰⁸ Enrique Linde Paniagua y Miguel Herrero Lera: «Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, UNED, N° 6, primavera 1980, ps. 83-105, esp. p. 93.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

Los autores ahora intentarán una interpretación desde el artículo 92 de la Constitución; descartan la posibilidad de que frente al art. 92, que se refiere a consultas sobre «decisiones políticas de especial trascendencia», el art. 149.1.32 CE se aplicaría a las consultas sobre otras decisiones políticas, puesto que esta distinción «lejos de aclarar el confuso panorama, no haría sino introducir mayor confusión»³⁰⁹.

En consecuencia, para los citados autores, el art. 149.1.32, interpretado desde el artículo 92 CE, se está refiriendo al referéndum consultivo en otros ámbitos territoriales como el municipal (Disposición Adicional de la LOMR) o el autonómico³¹⁰. En nuestra opinión, no hay razón para realizar esa aplicación extensiva del artículo 92 al artículo 149.1.32, extrayendo la consecuencia de que tal precepto se refiere a referéndums consultivos.

Sí nos parece que el art. 149.1.32 se refiere a los referéndums que se celebren en el ámbito autonómico, esto es, a nivel de Comunidad Autónoma, tengan carácter consultivo o no. A esta conclusión se llega atendiendo a la finalidad de la norma, reservar al Estado la autorización de convocatoria de tales referéndums, «dada la potencialidad centrífuga que esta institución podría desempeñar en alguna zona del país»³¹¹.

En conclusión, del artículo 149.1.32.^a CE, por sí mismo, y al margen de la posterior interpretación dada por el legislador, no se deduce necesariamente que este precepto comprenda el referéndum municipal, ni, en consecuencia, que éste haya de estar sometido a autorización estatal para su convocatoria. Bastaría pues, reformar la legislación (LBRL, LOMR, y algunos EA), sin necesidad de tocar la Constitución, para eliminar tan gravoso requisito. Ciertamente, reconocemos la dificultad de reformar dicha legislación, sobre todo por lo que atañe a los Estatutos de Autonomía, lo que en algunos casos exigiría someter la reforma del Estatuto a referéndum en la respectiva Comunidad Autónoma (art. 152.2 CE). Mientras tanto, se da la

³⁰⁹ Enrique Linde Paniagua y Miguel Herrero Lera: «Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum», cit., p. 93.

³¹⁰ Enrique Linde Paniagua y Miguel Herrero Lera: «Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum» cit., p. 94, donde los autores dicen: «llegados a este punto no es comprensible que la disposición adicional de la Ley Orgánica de referéndum tan sólo mencione a los Ayuntamientos, y por consiguiente a sus municipios, como ámbitos posibles de lo que pudiéramos denominar «referéndums consultivos de ámbito municipal». En efecto, no puede excluirse la posibilidad de que en el ámbito de una Comunidad Autónoma pueda celebrarse un referéndum consultivo o que el ámbito sea otro. La limitación que se ha practicado es de todo punto inconstitucional». En el mismo sentido, y casi con la misma redacción, véase: Enrique Linde Paniagua: «Artículo 92. Referéndum», en Oscar Alzaga Villamil (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978, Tomo VII, artículos 81 a 96*, EDERSA, Madrid, 1998, ps.459-489, esp. p. 469.

³¹¹ Luis Aguiar de Luque: «Participación política y referéndum. Aspectos teóricos y constitucionales», *Revista de Derecho Público*, 1986, ps. 5-16, esp. p. 13; también en «Referéndum», en Manuel Aragón Reyes (Coord): *Temas básicos de Derecho Constitucional, Tomo I, Constitución, Estado Constitucional y Fuentes del Derecho*, Civitas, Madrid, 2001, ps. 125-131, esp. p. 130. Este autor ha dicho claramente, respecto del art. 149.1.32 CE que: «dicho precepto se refiere obviamente a las consultas populares de ámbito autonómico, pero no impone con el rango de insoslayable exigencia que las consultas referendarias de ámbito local deban ser autorizadas por el Gobierno de la Nación»- Luis Aguiar de Luque: «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», en Gumersindo Trujillo, Luis López Guerra, Pedro González-Trevijano (Directores): *La experiencia constitucional (1978-2000)*, CEPC, Madrid, 2000, ps. 67-96, esp. p. 90.

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

circunstancia de que si incluimos el referéndum municipal en la expresión «consultas populares por vía de referéndum» empleada por diversos Estatutos de Autonomía, debemos incluirla necesariamente en la misma expresión utilizada por el art. 149.1.32.ª CE, pues tal exigencia viene ahora impuesta por el bloque de la constitucionalidad.

2. La reserva de ley en la regulación del referéndum municipal: su extensión y alcance.

2. 1. Extensión de la reserva de ley: ley orgánica u ordinaria.

Cabría preguntarse si para la regulación del referéndum municipal existe en la Constitución una reserva de ley. En nuestra opinión hay aspectos del referéndum municipal que requerirían ser disciplinados por ley orgánica, puesto que serían desarrollo del derecho fundamental a participar (directamente) en los asuntos públicos (art. 81.1 CE en relación con el art. 23.1)³¹², mientras que otros serían mera regulación de su ejercicio (art. 53.1 CE en relación con el artículo 23.1). En cambio, no es aplicable al referéndum municipal la reserva a ley orgánica del «régimen electoral general», salvo que entendamos de un modo muy amplio el concepto de «electoral», que incluya la votación referendaria, la cual, en sentido estricto, no es una elección.

Dicho esto, sería desarrollo del derecho a participar en el referéndum municipal, y exigiría ley orgánica, todo lo relativo al ejercicio del derecho de sufragio, para lo cual no es necesario distinguir entre participación directa o indirecta (en esta se correspondería con el sufragio activo en las elecciones): es decir, quiénes tienen derecho de sufragio, quiénes están privados del mismo, los requisitos para el ejercicio del derecho (inscripción en el censo, etc). También debemos incluir aquí los caracteres del sufragio.

En relación con esto, debemos decir que no se contiene respecto del referéndum municipal, sobre el que la Constitución guarda silencio, unas disposiciones similares a las que el art. 140 CE contempla para el sufragio en las elecciones municipales, disponiendo que éste ha de ser «universal, igual, libre, directo y secreto». Pero estos caracteres hay que deducirlos para el derecho de sufragio en el referéndum municipal de la fórmula del principio democrático y de los valores superiores libertad e igualdad (art. 1.1 CE). Desde luego, el sufragio en el referéndum no puede ser sino directo y universal. La libertad y la igualdad del sufragio son, a su vez, elementos del contenido esencial del derecho fundamental a participar (art. 23.1)³¹³. En consecuencia, puede

³¹² Siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el término «desarrollo de un derecho fundamental» (art. 81.1 CE), podemos decir que éste puede ser general o sectorial, pero siempre referido a aspectos esenciales o básicos (no accesorios), o a su ámbito o límites, viene a ser una concreción de la norma constitucional que lo regula, y ha de ser complemento indispensable o necesario de la obra del Constituyente. Véase, por todas, la STC 173/1998, de 23 de julio, donde se resume jurisprudencia anterior. Estos criterios sirven para delimitar grosso modo «el desarrollo de un derecho» (art. 81.1 CE), respecto de «la regulación de su ejercicio» (art. 53.1).

³¹³ Son numerosas las sentencias en que el Tribunal Constitucional utiliza, en relación con los derechos del art. 23, apartados 1 o 2, la igualdad y/o la libertad como parámetros de control de la constitucionalidad de los actos y disposiciones impugnados en recursos de amparo, esto es, en definitiva, como elementos del contenido esencial del derecho a participar en los asuntos públicos. Así, en la STC 32/1985, de 6 de marzo, (caso Ayuntamiento de La Guardia) se dice, en relación con el ejercicio de los cargos públicos: «La ley... no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales [libertad de participación], o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros [igualdad de participación], pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

entenderse que exigen desarrollo por ley orgánica las normas que garantizan dichos caracteres del sufragio: las reglas sobre votación, escrutinio y proclamación de resultados.

En cambio, la regulación de la campaña electoral, aunque afecta al ejercicio del derecho de sufragio, en cuanto puede influir en el sentido del voto de los ciudadanos, no es en sentido estricto desarrollo del derecho de sufragio, y no exigiría ley orgánica, sino que sería mera regulación del ejercicio del derecho a participar (art. 53.1), no siendo aplicable tampoco en este caso, como hemos dicho, la reserva a ley orgánica del «régimen electoral general» (art. 81.1). Corresponde su regulación, pues, a las CCAA que hayan asumido competencias sobre referéndum municipal o sobre régimen local; aunque en defecto de la ley autonómica, podrían aplicarse como supletorias las disposiciones de la LOREG, de acuerdo con el art. 149.3 CE.

Otra cuestión es si el referéndum municipal, o algunos aspectos del mismo, requieren regulación por una ley orgánica específica. En concreto, este problema se ha planteado en relación con el artículo 92.3 CE, el cual dispone que «una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución». Esta cuestión es importante, pues, si se entiende que el art. 92.3 es aplicable al referéndum municipal, la exigencia de ley orgánica va más allá de la regulación de los requisitos del sufragio, y se extiende a las condiciones del referéndum (esto es, a los requisitos de iniciativa de referéndum, objeto, autorización, límites temporales en su caso, efectos de la votación, etc), y al procedimiento referendario mismo (fases del mismo desde la convocatoria a la votación y proclamación de resultados).

Con carácter general, esto es, en relación con las modalidades de referéndum previstas en la Constitución, la reserva de ley orgánica vendría exigida no sólo por el art. 23.1 (en cuanto derecho de sufragio en el referéndum) sino también por el art. 92.3 CE. Se trata pues de una reserva de ley orgánica específica. En desarrollo de esta disposición, la LO 2/1980, de 18 de enero, regula, en su Capítulo I, las distintas modalidades de referéndum, y disposiciones generales en cuanto a la autorización de su convocatoria (art. 2), contenido y publicación del Decreto de convocatoria (art. 3), los límites temporales de los mismos (art. 4), y los caracteres del sufragio, que será universal, libre, igual, directo y secreto en el ámbito que corresponda a la consulta (art. 5.1). Ya en el Capítulo II se regula del procedimiento para la celebración del referéndum: facultades de los partidos, coaliciones, etc (art. 11.2), constitución de las Juntas Electorales (art. 12 y 13), campaña de propaganda (arts. 14 y 15), votación, escrutinio y proclamación de resultados (arts. 16-18), y reclamaciones y recursos (art. 19), remitiéndose en todo lo demás a la legislación electoral (art. 11.1 y Disposición Transitoria Primera).

Pues bien, esta Ley regula los caracteres del sufragio, pero no dispone quiénes tienen

todos los votantes en las mismas condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión [igualdad de participación]» (FJ 3). Esta doctrina se reitera en la STC 163/1991, de 18 de julio, FJ 3. En relación con el ejercicio de los cargos públicos en condiciones de igualdad, sin perturbaciones ilegítimas o restricciones innecesarias, pueden citarse las siguientes sentencias, entre otras: SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 25/1990, de 19 de febrero, FJ 6; 149/1990, de 1 de octubre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 5; 214/1990, de 20 de diciembre, FJ 5; 81/1991, de 22 de abril, FJ 2; 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 5; 157/1992, de 10 de febrero, FJ 3; 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 1; 30/1993, de 25 de enero, FJ 4; 71/1994, de 3 de marzo, FJ 6; 287/1994, de 27 de octubre, FJ 3; 22/1997, de 11 de febrero, FJ 2, etc.

Por otro lado, el TC ha extendido la libertad de participación al derecho a participar en los asuntos públicos, en relación con el desarrollo de la campaña electoral, que debe producirse sin coacciones de ningún tipo (STC 136/1999, de 20 de julio, FJ 14).

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

derecho de sufragio, quiénes están privados del mismo, ni los requisitos para el ejercicio del derecho, ni las condiciones de su ejercicio, aspectos todos ellos actualmente regulados en los arts. 2 a 5 de la LOREG, por lo que cabría entender que con esta remisión, para el legislador de 1980 el sufragio del referéndum es también desarrollo del artículo 23.1 CE.

Por lo que respecta al referéndum municipal, en aplicación del art. 92.3 CE, se promulgó la LO 2/1982, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (BOE núm. 20, de 23 de enero), en adelante LOMR. Su Disposición adicional excluía de su ámbito de aplicación a las consultas municipales en los siguientes términos: «Las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización».

Algunos autores consideran que tal exclusión, efectuada por la DA de la LOMR, es inconstitucional, por vulneración del artículo 92. 3 CE³¹⁴. En cambio, consideramos que la LOMR no vulnera el art. 92.3 CE, pues el referéndum municipal no es una modalidad de referéndum prevista en la Constitución³¹⁵, la cual guarda silencio sobre el mismo, a pesar de la interpretación contraria dada por los Estatutos de Autonomía, que al asumir competencias sobre consultas populares municipales o locales hacen referencia expresa al art. 93.2 CE.

Debemos descartar la hipótesis según la cual podría entenderse que la LOMR sí vulnera el artículo el art. 81.1 CE en relación con el art. 23.1, por excluir de la aplicación al referéndum municipal algunos de sus preceptos que afectan al derecho de sufragio, como el art. 5.1, que dispone que «el referéndum se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en el ámbito que corresponda a la consulta».

En efecto, tampoco en este caso se vulnera la Constitución, puesto que el referéndum municipal no está reservado a una ley orgánica específica, y nada impediría que en un futuro una ley orgánica regulara los aspectos orgánicos del referéndum municipal. Ni siquiera la remisión que hace la DA de la LOMR a la «legislación de Régimen Local» excluye tal posibilidad. De hecho, el art. 71 LBRL regula el referéndum municipal «de conformidad con la legislación del Estado», en la que habría que incluir, como aplicable al sufragio en el referéndum municipal, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

A continuación habría que preguntarse qué aspectos del referéndum municipal no son

³¹⁴ Enrique Linde Paniagua y Miguel Herrero Lera: «Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum», cit., p. 94. Véase, en el mismo sentido: Enrique Linde Paniagua: «Artículo 92. Referéndum», *Comentario a las leyes políticas. Constitución española de 1978, Tomo VII*, Edersa, Madrid, 1985, p. 381. De la misma opinión es Nicolás Pérez Sola- *La regulación constitucional del referéndum*, Universidad de Jaén, Jaén, ps. 170 y 171. En cambio, J. A. Santamaría califica a las consultas populares municipales de «supuestos extraconstitucionales de referéndum»: «Artículo 92», en Fernando Garrido Falla (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, p. 939-940.

³¹⁵ De hecho, en un trabajo de 1979, sobre «El referéndum en la Constitución española de 1978»- cit.- Enrique Linde Paniagua y Miguel Herro Lera ni siquiera mencionan el referéndum municipal. Tampoco lo mencionan Jorge de Esteban y Luis López Guerra, en 1980, al estudiar la participación directa en la Constitución de 1978, en especial en el ámbito local. Véase: *El régimen constitucional español I*, Labor Universitaria, Barcelona, 1980, p. 88. Una opinión favorable a nuestra tesis parece albergar Juan Manuel Trayter, al decir que «la lectura de este precepto [el artículo 92.3 CE] podría llevarnos a la errónea conclusión de que el referéndum local debe ser regulado mediante Ley Orgánica»- *El control del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1996, p. 196-.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

desarrollo del derecho fundamental a participar, sino simple regulación del ejercicio de una de sus modalidades (la directa, y dentro de la misma la referendaria), y, por consiguiente, no requerirían ley orgánica, sino simple ley ordinaria (estatal y/o autonómica). La respuesta ya la hemos dado: sólo exigirían desarrollo por ley orgánica aquellos aspectos atinentes al sufragio, pudiendo ser regulados todos los demás (naturaleza del referéndum, iniciativa, objeto, efectos de la votación, etc) por ley ordinaria.

En este sentido, la DA de la LOMR no tiene carácter orgánico, porque regula, aunque de forma mínima, aspectos del referéndum municipal que no afectan al sufragio (su ámbito, los Ayuntamientos, esto es, los municipios; objeto: asuntos relevantes de índole municipal; y algún requisito procedimental: la competencia estatal para la autorización de su convocatoria), aunque, como veremos, debemos entender que dicha disposición tiene carácter básico.

Del mismo modo el art. 71 LBRL no regula aspectos relativos al sufragio, sino propios de ley ordinaria: el objeto: «asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a Hacienda local» y aspectos procedimentales: la convocatoria la realiza el Alcalde, «previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación».

2. 2. Ley estatal o autonómica.

De acuerdo con la jurisprudencia del TC la reserva del ley del art. 53.1 CE, puede referirse tanto a ley estatal como autonómica³¹⁶. Habrá que tener presente el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre materias que pudieran afectar al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). Estos títulos competenciales podrían ser, con carácter general, dos: «condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales» (art. 149.1.1) y «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», (art. 149.1.18), competencia en la que el Tribunal Constitucional ha incluido las bases del régimen local.

2. 2. 1. La competencia estatal sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a participar (art. 149.1.1 CE).

El art. 149.1.1. CE, en la jurisprudencia constitucional, «casi siempre ha cumplido una función complementaria o interpretativa de otros preceptos constitucionales en la difícil labor de la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». Sin embargo, «aunque con algún precedente en las SSTC de comienzos de los años 90, la STC 61/1997 por primera vez atribuye al citado precepto carácter autónomo, esto es, capaz de fundamentar por sí mismo competencias legislativas estatales»³¹⁷. No obstante, a pesar de ser en

³¹⁶ STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2.

³¹⁷ José Manuel Díaz Lema: «Las condiciones básicas de la propiedad y la legislación urbanística», *Cuadernos de Derecho Público*, N° 8 (septiembre-diciembre, 1999), p. 152 y ss.. A la misma conclusión sobre el carácter interpretativo y complementario del precepto en la jurisprudencia del TC, llegó Luis López Guerra: «Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE», en Alberto Pérez Calvo (Coord.): *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, MAP-INAP, Madrid, 1990, p. 79 y ss., esp. ps. 90 y 93. También parte de la doctrina había venido manteniendo el carácter interpretativo o complementario del precepto. En este sentido, podemos citar a: Ignacio de Otto: «Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *RVAP*, N.º 10, ps. 53-72, esp. p. 42; José María Baño León: *Autonomías territoriales y principio de uniformidad de las condiciones de*

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

ocasiones un título competencial autónomo, el art. 149.1.1 es de carácter residual o subsidiario, es decir, sólo se utilizará cuando no exista otro título competencial específico en favor del Estado³¹⁸.

De acuerdo con esto, en materia de participación ciudadana en las Corporaciones locales, la competencia estatal sobre «las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE), nos eximiría del estudio de las condiciones básicas en relación con el derecho del art. 23.1 CE, aplicado a las Corporaciones locales³¹⁹.

Por otra parte, algunos autores han sostenido que en relación con los derechos fundamentales de la Sección primera del Capítulo II del Título I no sería necesario aplicar la competencia estatal del art. 149.1.1 CE, pues las condiciones básicas de igualdad vendrían garantizadas por la regulación del derecho en virtud de ley orgánica (art. 81)³²⁰. Esta hipótesis nos eximiría, asimismo, del estudio de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio del derecho a participar (art. 23.1 CE), pero hay que tener presente, por un lado, que no todas las formas participativas comprendidas en el art. 23.1 CE requerirían desarrollo por ley orgánica (no lo requiere, por ejemplo, la «iniciativa popular» prevista en el artículo 70 bis. 2 LBRL), y por otro, que en ocasiones el TC ha aplicado el art. 149.1.1 CE a derechos de la citada Sección primera³²¹.

Por lo que se refiere al concepto de condiciones básicas, el TC ha interpretado este título competencial del art. 149.1.1.CE de forma restrictiva, declarando que habilita al Estado para regular «el contenido primario del derecho, las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos ...); en todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta» (STC 61/1997,FJ 8) ; «la «materia» sobre la que recae o se proyecta son los derechos constitucionales, en sentido estricto, así como los deberes básicos ...», de modo que esta competencia no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del

vida, Madrid, INAP, 1988, p. 266.

³¹⁸ En este sentido, SSTC 69/1988 y 80/1988. No obstante, a pesar de que la STC 61/1997 parece decir lo contrario (FJ. 7), debe entenderse que el art. 149.1.1 CE tienen un carácter subsidiario respecto de otros títulos competenciales. En este sentido, José Manuel Díaz Lema: «Las condiciones básicas...», cit., p. 60.

³¹⁹ Por otro lado, no se debe confundir «condiciones básicas» con «bases» o «legislación básica». En este sentido, Luis López Guerra: «Consideraciones sobre la regulación...», cit., p. 83. La necesidad de distinción también ha sido acogida por la jurisprudencia del TC (Sentencia 61/1997); sin embargo, la distinción no es fácil y el propio TC incurre en confusión. Véase al respecto José Manuel Díaz Lema: «Las condiciones básicas...», cit., p. 79.

³²⁰ En este sentido, José Luis Carro Fernández-Valmayor: «Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1 de la Constitución», REDC, N° 1, enero-abril 1981, p. 155; José María Baño León. *Las Autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, INAP, Madrid, 1988, p. 28; ; Luis López Guerra: «Consideraciones sobre la regulación...», cit. p. 93; José Manuel Díaz Lema: «Las condiciones básicas...», cit. p. 56.

³²¹ En efecto, en este sentido, y con carácter excepcional, José Manuel Díaz Lema cita la STC 154/1988 (precisamente en relación con el art. 23 CE), la cual atribuye a las normas sobre censo electoral contenidas en la LOREG carácter básico, aplicando el art. 149.1.1 en relación con el art. 23.1 CE (FJ. 3)- «Las condiciones básicas...», cit. p. 56.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional ...»; por último, la regulación que corresponde al Estado se limita a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, no el entero régimen jurídico del derecho afectado (STC 61/1997, FJ 7.b).

Resumiendo estos requisitos, la STC 173/1998 establece que: « el art. 149.1.1 CE habilita, pues, al Estado para regular el contenido primario, las facultades elementales y los límites esenciales en aquello que sea necesario para asegurar una igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho...» (FJ 9).

Es evidente que también en el caso del referéndum local la legislación autonómica debe respetar las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio del derecho de sufragio, y ello a pesar de que la Disposición Adicional de la LO 2/1980, guardando silencio al respecto, se haya remitido a la legislación de régimen local, y a pesar de que algunas Comunidades Autónomas hayan asumido en sus Estatutos competencia exclusiva sobre consultas populares locales. Consideramos, sin embargo, que el art. 149.1.1 CE no exige que el Estado garantice la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos que puedan reconocerse a las asociaciones, partidos y/o grupos durante el proceso referendario (en especial durante la campaña para el voto), en cuanto la desigualdad de armas entre los actores pudiera afectar al resultado del referéndum. Dicho de otro modo, esta igualdad de derechos entre los grupos y asociaciones durante la campaña referendaria puede ser establecida por las Comunidades Autónomas, sobre todo por aquellas que han asumido competencias sobre «consultas populares municipales» o «locales», o «consultas populares por vía de referéndum», sin necesidad de que exista una regulación idéntica entre todas ellas.

2. 2. 2. El sistema de distribución de competencias sobre «régimen local».

Como ha dicho Miguel Sánchez Morón, el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración local es «uno de los aspectos más conflictivos y polémicos del régimen local, no sólo en España, sino también en otros Estados de estructura compleja, federales o regionales»³²². Además de las competencias estatales y autonómicas, es preciso tener en cuenta en esta materia las posibles competencias de los propios entes locales, sobre todo de aquellos cuya autonomía viene garantizada por la Constitución.

En palabras de Miguel Sánchez Morón, «puede parecer sorprendente que el art. 149.1 no contenga referencia específica alguna al régimen local entre las competencias que reserva al Estado en exclusiva»³²³. No obstante, el artículo 149.1.18 atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas...».

Siendo la Administración local una de las Administraciones públicas, se ha querido ver

³²² «Capítulo III. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración local», en Santiago Muñoz Machado (Dir.), *Trotado de Derecho Municipal*, I, Madrid, 1988, p. 129. Véase, asimismo, Aurelio Guaita Martorell: «Competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de Administración local», AAVV: *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, Volumen II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, ps. 1739 y ss.

³²³ «Capítulo III. La distribución de competencias...», cit. p. 138. En el mismo sentido, Luis Morell Ocaña: *El régimen local español*, Civitas, Madrid, 1988, p. 144; Luciano Parejo Alfonso: - «El régimen jurídico de la Administración local, hoy», en ALBA, Carlos R. y VANACLOCHA, Francisco, *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997, págs. 359-360, p. 374 y ss.-.

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

aquí una competencia del Estado para regular las bases del régimen local. Así lo ha entendido el TC. La Sentencia de 2 de febrero de 1981 dijo que dentro de la expresión «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas se comprenden todas las que participan de esta naturaleza, y entre ellas las Entidades locales». En la Sentencia 32/1981, de 28 de julio, el Tribunal Constitucional dice que el art. 149.1.18 CE hace referencia a «una acción por así decir reflexiva del Estado (en el sentido más amplio del término), esto es, a la que el mismo lleva a cabo en relación al aparato administrativo que constituye su instrumento normal de actuación». A continuación el TC relaciona ese precepto con la garantía institucional de la autonomía local, la cual «es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia».

La regulación de diversas figuras participativas a nivel local, entre ellas el referéndum municipal, afecta al aspecto organizativo de las Corporaciones locales, y la inclusión de este aspecto en el concepto de régimen local es pacífica en la doctrina³²⁴.

Corresponden al Estado las «bases» del régimen jurídico de las Administraciones locales. No nos vamos a detener en el concepto de bases y desarrollo legislativo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tema estudiado, en forma cuando menos suficiente, en los manuales de Derecho constitucional³²⁵ y de Derecho administrativo³²⁶.

Basta recordar aquí que el Tribunal Constitucional no ha dado ninguna definición general de bases, sino que ha determinado lo que éstas son en cada caso concreto. Pero de la jurisprudencia constitucional podemos extraer el siguiente criterio interpretativo: las bases son la regulación uniforme de una materia (ya sea en forma de «principios» o de una regulación más detallada) exigida por el principio de unidad de la Nación española, o por la igualdad básica de todos sus miembros o, por la concurrencia de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma.

En consecuencia, si corresponde al Estado la normación básica, en principio debe corresponder a las Comunidades Autónomas, según dispongan sus Estatutos de Autonomía, el desarrollo legislativo de dichas bases (salvo que entren en juego otros principios constitucionales, como el de autonomía municipal). Además, según el art. 148.1. 2 CE, las CCAA podrán asumir competencias sobre «las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local».

De acuerdo con estas previsiones constitucionales, actualmente todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre Régimen Local en general. En consecuencia, el régimen local tiene un carácter bifronte, en él tienen competencias

³²⁴ Véase al respecto Germán Fernández Farreres: «La potestad local de autoorganización: contenido y límites», en S. Muñoz Machado (Dir.): *Tratado de Derecho Municipal, I*, Civitas, Madrid, 1988, ps. 737 a 759, ps. 743 y ss.

³²⁵ Véase, entre otros: Oscar Alzaga Villaamil, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez, Jorge Rodríguez Zapata: *Derecho político español según la Constitución de 1978, I, Constitución y fuentes del Derecho*, Centro de Estudios Ramón Areces, 1997, ps. 571 y ss.

³²⁶ Véase, entre otros, Juan Alfonso Santamaría Pastor: *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, p. 592 y ss.; Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández: *Curso de Derecho Administrativo, I*, Civitas, Madrid, Novena Edición, 1999, ps. 290 y ss.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, no habiendo sido asumidas exclusivamente por estas últimas³²⁷.

Así pues, hemos visto que todas las CCAA han asumido competencias sobre «régimen local». La primera cuestión que hay que plantearse aquí es si tal competencia es suficiente título habilitante para regular el referéndum municipal.

Hay que tener presente que de las diecisiete CCAA, sólo diez han asumido competencia sobre consultas populares municipales por vía de referéndum: son Cataluña (art. 10.2 EA), Andalucía (art. 15.2 EA), Comunidad Valenciana (art. 32 EA), Canarias (art. 32.5 EA, en la nueva redacción dada por la LO 4/1996), Asturias (art. 11.11 EA, según LO 1/1999), la Rioja (art. Noveno, apartado 7 EA, conforme a LO 2/1999), Murcia (art.11.8 EA, según LO 1/1998), Extremadura (art. 8.12 EA, redacción dada por LO12/1999), Baleares (art. 11.16 EA, redacción dada por LO 3/1999), y Castilla-León (art. 34.12 EA, conforme a LO 4/1999). Los términos de asunción de competencias en todos los casos son similares: los Estatutos de Autonomía se atribuyen la competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre referéndum local, de conformidad con lo que dispongan las leyes a que se refiere el art. 92.3 y el art. 149.1.18 CE, salvando la competencia del Estado para autorizar su convocatoria. En cambio, no han asumido competencias sobre esta materia: Galicia, Navarra, Cantabria, Aragón, Castilla-la Mancha, Madrid y País Vasco. Sin embargo, estas últimas CCAA han asumido competencias sobre régimen local en general.

Podría entenderse que aquellas CCAA que no han asumido competencia específica sobre referéndum local, no han querido asumirla, y por consiguiente, no pueden legislar sobre la materia³²⁸. Esta es la interpretación que parece realizar el art. 71 LBRL, al regular el referéndum municipal, «de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello»³²⁹.

También puede interpretarse que la competencia sobre régimen local es suficiente título habilitante para regular el referéndum municipal³³⁰. Esta es la posición que nos parece más correcta. De hecho, de no ser así, el Estado no podría regular el referéndum municipal únicamente en base a su competencia sobre «bases del régimen local» (art. 149.1.18 CE), salvo la autorización estatal para su convocatoria (si se entiende, claro está, que el referéndum municipal se incluye en el artículo 149.1.32 CE). Además, todos los EA que han asumido competencias sobre consultas

³²⁷ Este carácter bifronte es puesto de manifiesto por el TC desde la Sentencia 32/1981, de 28 de julio, aun que no utilice esa expresión; sí la emplea en la STC 84/1982, de 23 de diciembre (FJ 4), Véase también STC 76/1983, de 5 de agosto, y 27/1987, de 23 de febrero. Carácter bifronte asimismo puesto de manifiesto por la doctrina: por todos, Santiago Muñoz Machado: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, II, Civitas, Madrid, 1983, p. 176.

³²⁸ En este sentido, Antonio torres del Moral: *Principios de Derecho Constitucional español*, Vol. I, Átomo Ediciones, Madrid, 1985, p. 129.

³²⁹ Esta parece ser, asimismo, la opinión de Piedad García-Escudero Márquez y de Benigno Pendás García: *El nuevo régimen local español. Estudio sistemático de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*, Praxis, Barcelona, p. 296.

³³⁰ En este sentido, Tomás Font i Llovet: «El referéndum local en España», *Autonomías 2-3*, p. 127-.

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

populares lo han hecho, en su actual redacción, sobre desarrollo legislativo y ejecución, salvando la competencia del Estado para regular las bases del referéndum municipal en virtud del artículo 149.1.18 CE, precepto que algunos Estatutos mencionan expresamente (los de Cataluña, Andalucía y Comunidad Valenciana). Luego, si el Estado puede regular los aspectos básicos del referéndum municipal, en virtud de su competencia sobre bases del régimen local, también las CCAA pueden regular los aspectos no básicos debido a su competencia general sobre régimen local. De hecho, el artículo 96 de la ley foral 6/1990 de Navarra (Comunidad Autónoma que no ha asumido competencias sobre consultas populares pero sí sobre régimen local) regula algunos aspectos del referéndum municipal, además, esta Comunidad Autónoma ha aprobado recientemente la Ley foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de las consultas populares de ámbito local (BOE N.º 279, de 21 de noviembre); asimismo, regulan el referéndum municipal los artículos 257 de la Ley gallega 5/1997 y 157 de la Ley aragonesa 7/1999.

Ahora bien, es dudoso que las CCAA que no han asumido competencias sobre referéndum municipal puedan regular esta materia con la misma intensidad que las que sí la han asumido, de no ser así no tendría sentido la asunción de dicha competencia. Es muy difícil determinar a priori el grado de intensidad normadora sobre referéndum municipal que corresponde a unas u otras CCAA. Como hipótesis de partida, podría pensarse que las CCAA que no han asumido competencias sobre referéndum municipal, no pueden regular aspectos no específicamente «locales», sino «procedimentales» o «electorales» de éste, esto es, los que hacen referencia a las fases del procedimiento referendario, desde la convocatoria del referéndum, pasando por la campaña electoral, hasta la votación y proclamación de resultados.

Pero de no corresponder regular estos aspectos a tales Comunidades autónomas, a qué ente territorial correspondería. Tales aspectos no podrían ser regulados por el Estado, en virtud de la competencia del art. 149.1.1 CE, como hemos visto, ni en virtud de su competencia sobre «bases del régimen local», pues no son aspectos estrictamente locales, ni en virtud del art. 92.3 CE, como hemos visto, ni su competencia para regular mediante ley orgánica el «régimen electoral general», expresión que en sentido estricto no puede englobar el «referéndum». Pudiera pensarse, que al no ser recogida expresamente en algunos Estatutos de Autonomía, la competencia para regular los aspectos «procesales» del referéndum corresponde al Estado en virtud de la cláusula residual del art. 149.3 CE. Sin embargo, el Estado, en la práctica, ha regulado algunos aspectos, no electorales, del referéndum municipal acudiendo al título competencial sobre bases del régimen local.

En consecuencia, al requerirse una regulación mediante ley (art. 53.1), ésta no parece que pueda ser otra sino la ley autonómica incluso en aquellas CCAA que no han asumido competencia expresa sobre consultas populares³³¹. Al menos esta es la solución que se ha adoptado en la práctica: dichas Comunidades Autónomas han regulado los aspectos «electorales» del referéndum municipal³³².

En todo caso, todos los demás aspectos (no «electorales») del referéndum municipal sí podrían ser regulados por las CCAA que sólo disponen competencias sobre régimen local: iniciativa, objeto del referéndum, contenido de la pregunta, tramitación de la solicitud de

³³¹ Esto con independencia de que la ley autonómica pueda remitirse, para la regulación de algunos aspectos del referéndum, a los reglamentos municipales. Pero las relaciones entre ley y reglamento municipal en materia de referéndum las estudiaremos más adelante.

³³² Le Ley Foral de Navarra 6/1990, de 2 de julio, art. 96.3; asimismo, Ley foral 27/2002, de 24 de febrero, reguladora de las consultas populares de ámbito local; Ley gallega 5/1997, artículo 257.3, letra d); art. 157.4 de la Ley aragonesa 7/1999.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

referéndum, tramitación de la solicitud de autorización, contenido y publicación de la convocatoria, efectos del referéndum, etc. En concreto, tales CCAA sí pueden regular el derecho a pedir la consulta popular, pues el art. 18.1. f) LRBRL se remite para su regulación a la Ley, sin distinguir entre ley estatal y leyes autonómicas, y dentro de estas últimas, entre leyes de las CCAA con competencia sobre referéndum municipal, y leyes de CCAA que no han asumido tal competencia³³³.

La legislación básica estatal sobre referéndum municipal está actualmente constituida por: la DA de la LOMR, los artículos 18.1.f) (reiterado por el art. 56.1.f RPTD) y 71 de la LBR, y art 43.1 ROF.

Las CCAA que han regulado, de algún modo, el referéndum municipal, podemos clasificarlas en tres grupos:

a) Comunidades Autónomas que asumieron competencias sobre referéndum municipal al promulgar sus respectivos Estatutos de Autonomía: Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias, Asturias, Murcia y Extremadura. Las cuatro últimas CCAA citadas modificaron sus estatutos posteriormente- en 1996, 1999, 1998 y 1999, respectivamente- cambiando la redacción de su competencia sobre referéndum municipal.

De estas Comunidades sólo Cataluña y Andalucía han regulado el referéndum municipal³³⁴. Cataluña en la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local (DOGC n.º 832, de 27 de abril), arts. 144 a 146, desarrollados por Decreto 294/1996, de 23 de julio, del reglamento de consultas populares municipales (DOGC n.º 2237, de 31 de julio de 1996). Y Andalucía le dedica una ley específica: Ley 2/2001, de 3 de mayo, de Regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía, (BOE n.º 143, Martes, 5 de junio de 2001) . Dentro de este grupo, estas dos CCAA son las que disponen de la regulación más completa sobre el referéndum municipal.

En concreto es de destacar la Ley andaluza 2/2001, por ser una de las más completas sobre el referéndum municipal existente hasta la fecha (junto con la Ley foral de Navarra 27/2002). Se trata de una ley necesaria, ante el vacío legal existente, pues «la regulación que de las consultas populares hace la Ley de Bases del Régimen Local resulta escasa e insuficiente»³³⁵,

³³³ En este sentido, véase Luis Morell Ocaña: *El régimen local español*, cit., p. 412.

³³⁴ En el caso de Asturias, el Grupo Parlamentario de Izquierda presentó una Proposición de ley reguladora de las consultas populares locales en los concejos del principado de Asturias (Boletín Oficial de la Junta General del principado de Asturias, N.º 68.1, de 6 de mayo de 2002), pero decayó por desistimiento (BOJGPA de 25-04-2003). La proposición de ley constaba tan sólo de cuatro artículos. De ella destacamos los siguientes aspectos: la iniciativa de referéndum se reconoce a un grupo político municipal o a un número de vecinos, un porcentaje de los censados en el municipio, en proporción a su población. No se precisa en principio que sean vecinos con derecho de sufragio activo, aunque se dispone que reglamentariamente se determinarán los requisitos y condiciones para ejercer el derecho de propuesta por parte de los vecinos. La convocatoria del referéndum la efectúa el Consejo de Gobierno del principado de Asturias, y no el Alcalde del Ayuntamiento en cuestión. En cuanto al procedimiento referendario, la proposición de ley se remite a la legislación del Estado sobre referéndum, con la siguiente modificación: « los espacios gratuitos de propaganda quedarán limitados a los medios de comunicación del ámbito local afectado. Sólo tendrán derecho a ellos los grupos políticos con representación en el ayuntamiento y las asociaciones o grupos promotores de la consulta popular».

³³⁵ Son palabras de la Consejera de Gobernación y Justicia en la presentación del Proyecto de ley

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

aunque llega con más de diecisiete años de retraso³³⁶. Su tramitación fue algo dilatada en el tiempo: el primer Proyecto de Ley (5-99/PL 0008608) se presenta a la Mesa del Parlamento el 22 de septiembre de 1999 (BOPA de 24 de septiembre, número 368, V Legislatura, p. 21.377), pero no pudo ser aprobado al caducar todos los trabajos parlamentarios como consecuencia de la disolución del Parlamento (BOPA, de 8 de febrero de 2000, N° 419, V Legislatura, p. 24418). Sin embargo, se convirtió en el Primer Proyecto de ley de la VI Legislatura (Proyecto de ley 6-00 /PL-000001, BOPA de 18 de julio de 2000, número 28, p. 1528), alcanzando un amplio consenso durante su tramitación parlamentaria, siendo aprobado por unanimidad el texto del dictamen de la Comisión, junto con algunas enmiendas transaccionales (DSPA 39/VI Legislatura, de 18 de abril de 2001, ps. 2247 y ss). Es de destacar de esta Ley, como aspectos positivos, y en relación con otros textos normativos, que la misma reduce sensiblemente los plazos de tramitación del referéndum (gracias a la aceptación de enmiendas presentadas en tal sentido), y que reduce también de manera significativa el número de firmas requeridas para la presentación de una iniciativa popular de referéndum³³⁷. Como aspectos negativos, cabe resaltar que todos los gastos de convocatoria y celebración del referéndum recaen sobre el municipio convocante (art. 14), lo que puede plantear dificultades para la celebración de la consulta en aquellos Ayuntamientos con menor capacidad económica. Esto se ha querido paliar disponiendo que «los municipios, en todo lo que haga referencia a la consulta popular, podrán recibir de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía la cooperación y asistencia activa que pudiera precisar para su correcto desarrollo» (disposición adicional segunda)³³⁸. Otro rasgo negativo de la Ley es que no prevé sanciones frente a la infracción de sus preceptos, sobre todo en relación con el proceso referendario. Finalmente, puede ser considerado un último elemento negativo de la ley andaluza la remisión, para su aplicación supletoria, a la Ley Electoral de Andalucía y no a la LOMR ni a la LOREG³³⁹, aunque debe entenderse que estas leyes se aplican supletoriamente en defecto de lo dispuesto en la primera. Sin embargo, con carácter general el texto final de la Ley andaluza puede considerarse más avanzado y progresivo que el de otras Comunidades Autónomas, salvo quizás el caso de Navarra.

5-99/PL-0008608, durante el debate de totalidad del mismo (DSPA 142/V Legislatura, de 10 noviembre de 1999, p. 8394).

³³⁶ Hecho puesto de manifiesto, entre otros, por el portavoz del Grupo Parlamentario andalucista, señor Moreno Olmedo (debate de totalidad del Proyecto de ley 5-99/PL-0008608, DSPA 142/V Legislatura, de 10 noviembre de 1999, 8395).

³³⁷ Este aspecto positivo de la Ley andaluza es destacado asimismo por José Luis Rodríguez Rodríguez- «Una primera aproximación a la Ley de regulación de las consultas populares locales en Andalucía 2/2001, de 3 de mayo», *REAL 286-287* (mayo-diciembre, 2001), ps. 457-493, esp. ps. 458-459, si bien el autor critica el hecho de que no todos los plazos se cuenten en días naturales, computándose algunos en días hábiles.

³³⁸ El hecho de que los gastos del proceso referendario deban ser asumidos por el Ayuntamiento convocante ha sido especialmente criticado por José Luis Rodríguez Rodríguez: «Una primera aproximación...», cit., p. 459.

³³⁹ Esta ausencia de mención expresa a la LOREG como legislación supletoria ha sido criticada por José Luis Rodríguez Rodríguez: «Una primera aproximación...», cit., p. 471-.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

Por los que respecta a Canarias, el art. 163 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias (BOCA n.º 96, de 1 de agosto) se remite a la Ley para la regulación del régimen de las consultas populares municipales.

En el caso de Murcia, el art. 43 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen local de la región de Murcia (BOE n.º 109, de 8 de mayo de 1989) contempla la participación ciudadana en general, pero no existe un precepto específico sobre consultas populares municipales.

b) Comunidades Autónomas que han asumido competencias sobre referéndum municipal tras modificar sus Estatutos de Autonomía: La Rioja (LO 2/1999, de 7 de enero), Baleares (Lo 3/1999, de 8 de enero) y Castilla y León (LO /1999, de 8 de enero). De estas Comunidades tan sólo La Rioja ha legislado, por ahora, sobre las consultas populares municipales, en el art. 168 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de la Rioja (BOE N.º 71, de 24 de marzo de 2003). Baleares carece de una ley de régimen local. Por último, Castilla y León sí dispone de una Ley de régimen local (Ley 1/1998, de 4 de junio, Ley de Régimen Local de Castilla y León) pero en la misma no regula el referéndum municipal, ni siquiera dispone de normas sobre información y participación ciudadanas.

c) Comunidades Autónomas que todavía no han asumido competencias sobre referéndum municipal son: País Vasco, Galicia, Navarra, Cantabria, Aragón, Castilla-La Mancha y Madrid. Algunas de estas Comunidades han modificado sus Estatutos recientemente [Cantabria por LO 11/1998, de 30 de diciembre, Aragón por LO 5/1996, de 30 de diciembre; Castilla-La Mancha por LO 3/1997, de 3 de julio y Madrid por LO 5/1998, de 7 de julio] pero sin asumir la competencia en cuestión.

De estas Comunidades han legislado sobre referéndum municipal:

- Navarra, Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración local (BONA n.º 84, de 13 de julio, corrección de errores en BONA n.º 124, de 15 de octubre), art. 96 y Ley 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de las consultas populares de ámbito local. Se trata, pues, de una ley completa sobre referéndum municipal, única dentro de este grupo. La ley se justifica en la insuficiencia de la anterior regulación. Su exposición de motivos dice que la regulación de la Ley 6/1990 «ha resultado insuficiente y no ha sido útil para promover la participación ciudadana a través de las consultas populares, hasta tal punto que durante su período de vigencia no ha sido convocada ninguna». La finalidad de la norma es «regular los cauces formales y los órganos que garanticen la imparcialidad, transparencia y objetividad del proceso de consulta, dentro del respeto al principio de autonomía municipal y para hacer posible la participación ciudadana y el pluralismo inherentes a un Estado democrático».

- Galicia, Ley 5/1997, de 22 de julio de 1997, de Administración Local de Galicia (D.O. Galicia 5-8-1997, n.º 149, p. 7539), art 257 (regula algunos aspectos y se remite por lo demás a reglamento, y a la legislación del Estado).

- Aragón, Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (BOE n.º 108, de 6 de mayo de 1999), art. 157³⁴⁰.

³⁴⁰ La Agrupación Izquierda Unida de Aragón presentó una Proposición de Ley reguladora de las Consultas populares de ámbito local (Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, N.º 219, de 22-03-2002), pero fue rechazada por la Cámara (BOCA, de 19-09-2002). Se trata de un texto muy amplio, que consta de 26 artículos, dos disposiciones adicionales, una derogatoria y tres finales. La regulación de la consulta popular municipal no difiere sustancialmente de la contenida en el Ley andaluza o en la Ley navarra, por lo que a lo largo de este trabajo sólo invocaremos aquellos preceptos de la proposición de ley que nos parezcan interesantes y/o novedosos.

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

Por el contrario, Castilla-La Mancha dispone de una ley de régimen local [Ley 3/1991, de 14 de marzo de 1991 (DO Castilla-La Mancha 27-3-1991, n.º 25)], que no contiene normas específicas sobre información y participación ciudadana, ni sobre referéndum municipal.

2. 3. La aplicación supletoria de las leyes estatales sobre referéndum y sobre régimen electoral.

¿Qué sucede si no hay ley autonómica de desarrollo del referéndum municipal o si la regulación es incompleta? ¿Puede entenderse aplicable como supletoria la legislación estatal? ¿Y cuál es ésta?

Para responder a estas preguntas, debemos tener presente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la cláusula de la supletoriedad del Derecho estatal (art. 149.3 CE).

A) El TC ha declarado en reiteradas ocasiones que la supletoriedad no es «una cláusula atributiva de competencias sobre cualesquiera materias a favor del Estado» (SSTC 15/1989, FJ. 1; 103/1989, FJ. 4, y 79/1992, FJ 3; 188/1996, FJ 5). En consecuencia, la STC 147/1991, de 4 de julio (FJ 7) señala que «lo expuesto conduce, en principio, a considerar viciadas de incompetencia y, por ello, nulas las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas. Lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia como exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad».

De acuerdo con esto, podríamos pensar que puesto que no todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias sobre consultas populares locales, el Estado conserva una competencia residual sobre la materia (art. 149.3), y en consecuencia, en virtud de la misma, puede dictar derecho supletorio. Sin embargo, páginas atrás hemos dicho que para que las Comunidades Autónomas pudieran legislar sobre referéndum municipal, bastaba su competencia estatutaria sobre régimen local. Puesto que todas las CCAA han asumido competencias sobre esta materia, además en términos muy similares, no puede entrar en juego la cláusula residual.

B) Tampoco podemos entender que la competencia estatal sobre «bases del régimen local», habilita al Estado para dictar normas supletorias sobre referéndum municipal. Aunque en anteriores sentencias el TC admitía esta posibilidad (STC 147/1991, FJ 3 y 79/1992, FJ 3), en las más recientes la rechaza (STC 118/1996, FJ 6).

C) Sin embargo, puede entenderse, y esta hipótesis es más factible, que puesto que las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla no quedan integradas en ninguna Comunidad Autónoma, y carecen de facultades legislativas, el Estado conserva su facultad para dictar una ley específica sobre referéndum municipal para estas dos ciudades, la cual regiría, en principio, como derecho supletorio para las Comunidades Autónomas³⁴¹. Sin embargo, esta posibilidad permanece inédita, y

³⁴¹ En contra de esta posibilidad, por considerarla un fraude de ley: Javier Balza Aguilera y Pedro de Pablo Contreras: «El Derecho estatal como supletorio...», cit, p. 423. A favor, Jesús Leguina Villa: «El principio de competencia y la supletoriedad...», cit., ps. 20 y 21; Marcos Gómez Puente: «Supletoriedad del Derecho estatal...», cit., ps. 225 y 226; Ignacio Borrajo Iniesta: «La supletoriedad del Derecho estatal», cit., p. 39; asimismo, Pedro Cruz Villalón: en *La supletoriedad del Derecho estatal...*, cit, p. 102. Por su parte, Pablo Pérez Tremps opina que «si la normación para Ceuta y Melilla da lugar al nacimiento de derecho estatal válido, éste será supletorio para todo el territorio nacional. Pero dos matizaciones deben hacerse al respecto; la primera, una cosa es establecer esa normación con ese efecto supletorio y otra dictarla exclusivamente para provocar el efecto supletorio general en fraude de Constitución». «Notas sobre el principio de supletoriedad del Derecho estatal respecto del derecho de las Comunidades Autónomas», en *La supletoriedad del Derecho estatal. Actas de las IV jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, ps. 85 y ss., esp. p. 92.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

no ha sido realizada por el legislador estatal.

D) En la práctica, como veremos, ha sido la reserva de ley orgánica la que ha permitido al Estado dictar normas que deben entenderse que tienen carácter supletorio en materia de referéndum municipal, ya sea en virtud de la facultad que ostentan las Cortes Generales para «desarrollar» el derecho de participación del art. 23.1 CE, o para regular el «régimen electoral general» (art. 81.1 CE), o en virtud de la facultad para legislar, también mediante ley orgánica, sobre las diversas modalidades de referéndum previstas en la Constitución (art. 92.3 CE).

E) Además de la competencia estatal para emanar derecho supletorio en materia de referéndum municipal, habría que preguntarse en qué supuestos sería aplicable el derecho supletorio estatal. Pues bien, el TC ha dicho que éste no sería aplicable en supuestos de anomia (falta de regulación autonómica de la materia), sino tan sólo en el de laguna legal (falta de plenitud de la regulación autonómica, como veremos, del Derecho autonómico). En efecto, la STC 118/1996 manifiesta que: «reiteradamente hemos venido afirmando que la cláusula de la supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia. El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho» (FJ. 8).

Sin embargo, la declaración del TC arriba transcrita debe ser entendida en el sentido de que la «supletoriedad del Derecho estatal ha de ser inferida por el aplicador del Derecho autonómico, mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes» (STC 188/1996, FJ 6) y no va destinada al legislador estatal. Es decir, la falta de regulación autonómica no habilita al legislador estatal para establecer derecho supletorio, pero puede constituir una laguna desde el punto de vista del aplicador del Derecho³⁴². En este sentido, y por lo que se refiere a la falta de regulación autonómica del referéndum municipal, no puede entenderse que en este caso la anomia implica la voluntad implícita de la Comunidad Autónoma de que en su territorio no se celebren consultas populares locales, puesto que su convocatoria no es competencia autonómica sino municipal, y no puede quedar imposibilitada en la práctica por falta de legislación autonómica que la regule, debiendo entrar en juego, en consecuencia, el derecho estatal supletorio³⁴³.

Respecto del supuesto de falta de completud de la ley autonómica de referéndum municipal, antes de acudir al derecho estatal, habrá que intentar rellenar la laguna a partir del propio derecho autonómico³⁴⁴ (por ejemplo, mediante la aplicación analógica de la ley electoral autonómica³⁴⁵), salvo que haya un reenvío expreso de la ley autonómica a la estatal. En todo caso,

³⁴² En este sentido, Marcos Gómez Puente: «Supletoriedad del Derecho estatal...», cit., p. 227.

³⁴³ En este sentido, nos parece correcto el V. P. a la STC 61/1997, de 20 de marzo, formulado por el Magistrado Manuel Jiménez de Parga y Cabrera. Véase el punto 2 de dicho voto particular.

³⁴⁴ En este sentido, por ejemplo, es interpretado el principio de supletoriedad por Francisco Balaguer Callejón: *Fuentes del Derecho. II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Tecnos, Madrid, 1992, p. 223. Una de esas técnicas de autointegración, previa a la aplicación supletoria del Derecho estatal, es la analogía (p. 180 y ss). Véase, asimismo, Jesús Leguina Villa: «El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal», *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 2, septiembre-diciembre 1997, p. 9 y ss, esp. p. 18, y los autores allí citados, asimismo: Jorge Lozano Miralles: «La propuesta...», cit., p. 214.

³⁴⁵ La disposición adicional primera de la Ley andaluza 2/2001 establece que «En todo lo no previsto en esta Ley serán de aplicación las disposiciones contenidas en la Ley Electoral de Andalucía,

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE también significa que «al aplicador del Derecho no le está permitido acudir a otros ordenamientos distintos del Derecho estatal para colmar, en última instancia, las lagunas de los ordenamientos autonómicos»³⁴⁶.

F) Como sabemos, el art. 71 LBRL regula el referéndum municipal, «de conformidad con la legislación del Estado». ¿Cuál es ésta? Dicho de otro modo, ¿cuál es el derecho supletorio estatal en este caso? Si pensamos que es la LOREG, sus preceptos no están pensados expresamente para la regulación del referéndum, aunque algunos de sus preceptos pueden permitir una aplicación analógica. También podríamos pensar que el citado precepto se refiere a la LOMR. Pero ya sabemos que esta ley excluye el referéndum municipal de su ámbito de aplicación. ¿Significa esto que dicha ley no puede aplicarse supletoriamente en defecto de regulación autonómica³⁴⁷? En nuestra opinión lo único que hace la DA de la LOMR es excluir el referéndum municipal de la regulación por dicha ley orgánica, exclusión que es acorde con la interpretación que dimos del art. 92.3 CE, en consecuencia, con la falta de competencia del Estado para regular el referéndum municipal mediante ley orgánica (ya dijimos que el contenido sustantivo de la DA, en cuanto establecía algunos rasgos del referéndum municipal, no tiene carácter orgánico, sino ordinario y básico). Pero no excluye -no puede hacerlo pues vulneraría el art. 149.3 CE-, la aplicación supletoria de la propia LOMR, por reenvío expreso del legislador autonómico, o simplemente ante la falta de regulación por parte de éste³⁴⁸.

De hecho, los EA que han asumido competencias sobre el referéndum municipal, (todos, salvo el de Cataluña, posteriores a la LOMR) lo han hecho «de conformidad con lo que disponga la Ley a que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución», esto es, por ahora, la LOMR. Y las Comunidades Autónomas que han desarrollado legislativamente su competencia sobre referéndum municipal, lo han hecho remitiéndose en lo no previsto en ellas a la legislación estatal, y, en algún caso concreto, a la legislación estatal sobre referéndum (esto es, una vez más, la LOMR)³⁴⁹.

teniendo en cuenta su adaptación a las características y ámbito de la consulta». En este caso, no estamos, en nuestra opinión, ante una aplicación analógica sino supletoria de la Ley electoral andaluza; debiendo entenderse que rige como derecho supletorio de segundo grado la LOMR y la LOREG.

Por otro lado, desborda el objeto de esta investigación el análisis de todas y cada una de tales leyes electorales, para averiguar si son susceptibles de aplicación analógica en relación con cada uno de los aspectos del procedimiento referendario municipal.

³⁴⁶ Jesús Leguina Villa: «El principio de competencia y la supletoriedad», cit., p. 20, y los autores allí citados.

³⁴⁷ Así lo entiende Juan Manuel Trayter Jiménez, quien considera una «grave contradicción legal» la existente entre la remisión que la Ley catalana 8/1987 hace a la legislación del Estado sobre referendums, y la DA de la LOMR, que excluye el referéndum municipal de su campo de aplicación- *El control del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1996, p. 210-. También parece entenderlo del mismo modo José Luis Rodríguez Rodríguez: «Una primera aproximación a la Ley de regulación de las consultas populares locales en Andalucía 2/2001, de 3 de mayo», REAL 286-287 (mayo- diciembre, 2001), ps. 457-493, esp. p. 460.

³⁴⁸ Como ha dicho Francisco Balaguer Callejón, «la definición del Derecho estatal como Derecho supletorio constituye así una cláusula general de reenvío establecida por la propia Constitución, para el caso de que las lagunas del Derecho autonómico no puedan integrarse previamente a través de los procedimientos de autointegración»- *Fuentes del Derecho, II,...*, cit., p. 182.

³⁴⁹ Así, la Ley Municipal de Cataluña (Ley 8/1987), dispone en su artículo 146: «la realización de la consulta se ajustará a las disposiciones generales y al procedimiento establecido por la legislación del Estado sobre

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

Consideramos que estas remisiones son válidas, como hemos dicho, pues la DA de la LOMR no puede impedir a una Comunidad Autónoma regular el referéndum municipal como lo estime más oportuno, copiar determinados preceptos de la LOMR o remitirse a los mismos en cuanto les sea aplicable. Es más, a falta de remisión expresa, o incluso en defecto de ley autonómica sería perfectamente constitucional, en virtud del art. 149.3 CE, la aplicación supletoria de los preceptos de la LOMR que se estimen aplicables (incluso por analogía) al referéndum municipal. Por esta razón, nos parece válida la interpretación que realizó el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 12 de marzo de 1986 (esto es, cuando todavía no existía una ley catalana al respecto), por el que se autorizó la convocatoria de un referéndum en Arbucies (Girona). Su apartado tercero venía a aclarar la normativa aplicable del siguiente modo: «la celebración de la consulta se llevará a cabo teniendo en cuenta las normas de procedimiento, organización y sufragio contenidas en la Ley Orgánica 2/1980, de 13 de febrero, y en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, y en sus normas de desarrollo que sean susceptibles de aplicación, el próximo día 6 de abril»³⁵⁰.

En el caso de las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, las únicas leyes aplicables al referéndum municipal serán la estatales, pues, como hemos dicho, no se hallan integradas en el territorio de ninguna Comunidad Autónoma, y además, carecen de potestad legislativa³⁵¹. No

referéndums, con las siguientes modificaciones (...). Más imprecisa, la Ley Canaria 14/1990 dispone que: «El régimen de las consultas populares municipales se ajustará a lo dispuesto en la Ley» (art. 163), sin precisar si esta «Ley» es una remisión a la legislación estatal o a una futura ley autonómica de consultas populares municipales. También la Ley 5/1997 de Galicia (Comunidad que no ha asumido competencias sobre referéndum municipal) dispone que: «la celebración de la consulta se ajustará a las disposiciones generales y al procedimiento establecido por la legislación del Estado en materia de referéndums» (art. 257.2). La disposición final segunda de la Ley foral de Navarra 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de las consultas populares de ámbito local dispone que: «en todo lo no previsto en esta Ley Foral serán de aplicación las disposiciones contenidas en la legislación electoral aplicable a los Ayuntamientos, teniendo en cuenta su adaptación a las características y ámbito de la consulta».

Por otro lado, de acuerdo con la Ley Municipal de Cataluña de 1987, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de octubre de 1993, de autorización de la consulta popular en el municipio de Palamós (Gerona), dispone en su artículo 3, que «la consulta se llevará a cabo teniendo en cuenta las normas básicas de procedimiento, organización y régimen electoral contenidas en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de Referéndum, Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral general, y en las normas de desarrollo que sean susceptibles de aplicación en la fecha de celebración de la citada consulta». El citado Acuerdo puede verse en: Enrique Arnaldo Alcubilla y Manuel Delgado-Iribarren: *Código Electoral*, El Consultor de Los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 1999, ps. 1002-1003.

³⁵⁰ El texto completo del Acuerdo, no publicado, puede verse en Juan Manuel Trayter Jiménez: *El control del planeamiento urbanístico*, cit., p. 211.

³⁵¹ Ni el Estatuto de Autonomía de Ceuta [LO 1/1995, de 13 de marzo, (BOE n.º 62, de 14 de marzo, p. 8055)] ni el de Melilla [LO 2/1995, de 13 de marzo (BOE n.º. 62, de 14 de marzo, p. 8061)] asumen expresamente competencia sobre consultas populares. Pero debe entenderse que ambas competencias están implícitas en la competencia sobre «organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno» (art. 20 EA Ceuta; art. 20 EA Melilla), además ambas ciudades asumen «todas las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos» (art. 25 EA Ceuta y art. 25 EA Melilla), por tanto debe incluirse la competencia para convocar el referéndum municipal de acuerdo con el art. 71 LBRL. La Disposición adicional primera del EA de Ceuta y la misma disposición del de Melilla establecen que «En lo no previsto en el presente Estatuto y en las normas que en su desarrollo dicte la ciudad de (...) será de aplicación la legislación del Estado». De acuerdo con esto, debe entenderse aplicable a ambas ciudades

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

habiendo, hasta la fecha, ninguna otra ley estatal sobre referéndum que la LOMR, ésta debe entenderse aplicable además con carácter directo y no supletorio de la reglamentación municipal.

Todos estos problemas que plantean la aplicación supletoria del Derecho estatal no hacen sino poner de manifiesto la insuficiencia de la regulación autonómica y de la estatal; insuficiencia que pone en peligro la práctica del referéndum municipal. Se hace imprescindible, pues, una regulación lo más completa posible del referéndum municipal por la legislación autonómica (en virtud de la competencia sobre consultas populares locales o sobre régimen local), y, en su defecto, una regulación más amplia por la legislación estatal, quizás mediante una ley específica para Ceuta y Melilla, o mediante la regulación de las consultas populares locales en la LOMR, (aunque, como hemos mantenido, el referéndum municipal no es una modalidad prevista en la Constitución, y no le sería aplicable, en consecuencia, el art. 92.3 CE).

2. 4. Alcance de la reserva de ley en materia de referéndum municipal.

El referéndum municipal, que se integra en el derecho fundamental a participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1), es una materia reservada a ley (arts. 53.1 y 81.1 CE), por lo que habrá que determinar el alcance del reglamento municipal en esta materia, coherenciando dicha reserva con la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (art.140 CE).

Con carácter general, puede decirse que en materia reservada a ley no cabría reglamento independiente local³⁵². En efecto, de acuerdo con el fundamento de la reserva de ley, que es una reserva a un procedimiento público y contradictorio de elaboración de una norma general, a diferencia del carácter secreto y no contradictorio del procedimiento de elaboración del reglamento³⁵³, pudiera pensarse que, puesto que los reglamentos y ordenanzas locales también se

autónomas, en materia de referéndum local, las disposiciones de la LOMR y de la LOREG.

³⁵² Así se deduce de la jurisprudencia del TC: SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4; 6/1983, de 4 de febrero, FJ 4; STC 179/1985, de 19 de diciembre, que considera que la reserva de ley en materia tributaria local es flexible, pero en todo caso, dicha flexibilidad no comprende la creación *ex novo* de las figuras tributarias y la determinación de sus elementos esenciales, cuestiones que no pueden ser remitidas a los reglamentos locales. Cabe citar, asimismo, en materia tributaria, la STC 233/1999, FJ 10.c), y en materia sancionadora, la STC 132/2001, FJ. 6. Por otra parte, Luciano Parejo Alfonso aboga por una reinterpretación del alcance de la potestad reglamentaria local en relación con la reserva de ley. Su razonamiento es que la doctrina clásica de la reserva de ley se refiere a una relación entre el poder legislativo y el ejecutivo, y se concibe para la protección de los derechos fundamentales, sin tener en cuenta la organización territorial del poder del Estado. Pero «la persistencia de su concepción tradicional puede conducir fácilmente a un resultado inconstitucional: la excesiva restricción, la desnaturalización de las autonomías territoriales y, muy particularmente, de la local» - «La autonomía local en la Constitución», en MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Municipal, Vol. I*, Madrid, Civitas, 1988, p. 25 y ss., esp., p. 55. El autor propone una relación entre la ley y la ordenanza o reglamento local similar a la existente entre legislación básica estatal y desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas (p. 58). En sentido similar, véase: Joaquín García Morillo: *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 48. Sobre esta cuestión, véase asimismo José Luis Blasco Díaz: *Ordenanza municipal y ley*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001, esp. el epígrafe titulado «Las limitadas posibilidades de la reglamentación local independiente en las materias reservadas a la ley», ps. 159 y ss.

³⁵³ Véase: Ignacio de Otto: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel Derecho, Barcelona, 1987, p. 144; García Macho: *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Ariel, Barcelona, 1988, p. 164; José María Baño León: *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (Remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*, Civitas, Madrid, 1991, p. 97; Alejandro Nieto: *Derecho Administrativo Sancionador*, 2º ed., Tecnos, Madrid, 1994, ps. 249 y ss.; Carles Pareja i Lozano: «Autonomía y potestad normativa de las

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

elaboran en un órgano colegiado representativo y mediante un procedimiento público y contradictorio, esto justificaría la existencia de reglamentos locales independientes incluso en materia reservada por la Constitución y/o los Estatutos de Autonomía a ley estatal o autonómica. Sin embargo, la reserva de ley no es sólo reserva de una materia a un procedimiento, sino al mismo tiempo reserva competencial a un determinado órgano (el Parlamento o la correspondiente Asamblea autonómica), no pudiendo éste hacer dejación de la regulación de la materia reservada, ni puede ningún otro órgano (del mismo ente territorial o de otros) atribuirse la regulación de dicha materia³⁵⁴. En este sentido, la STC 179/1985, de 19 de diciembre, dice que: «es precisamente el legislador, en este caso el estatal- puesto que se trata de un recargo sobre un impuesto estatal-, a quien incumbe, en virtud del principio de reserva de ley señalado, hacer efectivos mediante su actividad legislativa tales principios u otros que puedan tener aplicación en materia tributaria».

Sin embargo, el reconocimiento por parte de la Constitución de la autonomía política de municipios y provincias, así como el carácter representativo de los mismos- y la legitimidad democrática directa en el caso de los municipios- debe traducirse en una relativización de la reserva de ley en relación con los reglamentos y ordenanzas locales, de modo que la habilitación realizada por el legislador a la Corporación local debe ser lo suficientemente amplia (sin caer en una habilitación en blanco) como para permitir un margen de maniobra al poder local, y no limitarse a un complemento necesario e imprescindible de la ley³⁵⁵.

Corporaciones locales» RAP, 138, 1995, p. 124; Oscar Alzaga Villaamil, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez, Jorge Rodríguez Zapata, *Derecho político español según la Constitución de 1978*, I, Centro de Estudios Ramón Areces, 1997, p. 326.

³⁵⁴ Ignacio de Otto: *Derecho Constitucional...*, cit. ps. 152-153; García Macho: *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, cit. p. 112; Juan A. Santamaría Pastos: *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, p. 775; Francisco Rubio Llorente: «El principio de legalidad», *REDC N° 39*, 1993, p. 25. En cambio, José María Baño León considera que la reserva de ley no puede ser entendida en sentido jurídico-formal como atribución de una competencia irrenunciable al Parlamento- *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria...*, cit. p. 151.

Por su parte, Santiago A. Bello Paredes halla otra justificación de la reserva de ley en el cumplimiento de los intereses estatales o autonómicos, que debe cohonestarse con el interés local, si existe - *Las ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*, INAP, Universidad de Burgos, Madrid, 2002, p. 170 y ss. Dice el autor. «La solución que pretendemos justificar es la de apuntar la posibilidad de las Entidades locales de «coparticipar» en la regulación de las materias reservadas tradicionalmente a la ley, con la consiguiente minoración de esta reserva, siempre que no se viole el interés estatal o autonómico y ello en aquellas materias afectadas por la existencia de un interés local»- p. 163-.

³⁵⁵ En este sentido, véase, entre otros: Luis Ortega: «La garantía institucional y las competencias locales», en *Informe sobre el Gobierno local*, cit. p. 357; Antonio Embid Irujo: - «La actividad de gobierno de las entidades locales y su control jurisdiccional. Nuevas reflexiones sobre el control de la actividad de gobierno de los poderes públicos», *REALA N° 258*, 1993, p. 251- 287, esp. p 281 y ss., donde ordena en cuatro categorías las relaciones entre ley y ordenanza local, categorías que van, de mayor a menor grado de autonomía, desde la reducción del reglamento local a un complemento indispensable de la ley hasta la remisión en blanco por la ley al reglamento; Joaquín García Morillo: *La configuración constitucional...*, cit. esp. el epígrafe titulado: «La proyección positiva de la garantía de la autonomía local: la interpretación debilitada de la reserva de ley», ps. 46 a 49; José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat: «Comunicación», en Joaquín García Morillo: *La configuración constitucional...*, ps. 87 y 88; Rafael Fernández Montalvo: «Comunicación», en Joaquín García Morillo: *La configuración constitucional...*, cit. ps. 95 a 98; Juan de Dios Sanz: «Los reglamentos independientes en el ámbito municipal», cit. esp. p. 77; Javier García Roca: «El concepto actual de la autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», cit., p. 63; José Luis Blasco Díaz: *Ordenanza*

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

Esta flexibilización de los requisitos de la reserva de ley en relación con la potestad reglamentaria municipal ya ha sido realizada por el Tribunal Constitucional en materia tributaria y sancionadora, entre otras. En su emblemática Sentencia 233/1999- que resuelve diversos recursos y cuestiones de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales-, el TC expone su doctrina general sobre la reserva de ley en materia tributaria, citando anteriores sentencias. Es de destacar que el Tribunal ha esgrimido el carácter democrático de las Corporaciones locales y su autonomía constitucionalmente garantizada, para proceder a una flexibilización del requisito de la reserva de ley en materia tributaria local, flexibilización que tienen sus límites, de modo que no implique una remisión en blanco o un desapoderamiento total de la ley en favor de los reglamentos y ordenanzas municipales (FJ 9 y 10.c). Esta doctrina constitucional sentada en materia tributaria podría ser aplicable a las demás materias objeto de la potestad reglamentaria local³⁵⁶. Respecto al alcance de la potestad sancionadora municipal en relación con la reserva de ley del art. 25.1 CE, el *leading case* lo constituye la STC 132/2001, de 8 de junio³⁵⁷.

En principio debemos entender que si el Tribunal Constitucional ha interpretado de manera flexible el principio de reserva de ley en relación con la potestad reglamentaria municipal en materia tributaria, y sobre todo, en materia sancionadora, donde la reserva del art. 25.1 CE es más estricta, la reserva de ley en relación con la potestades normativa y organizativa de las corporaciones locales en materia de participación ciudadana (y dentro de ella el referéndum municipal) debe interpretarse asimismo de manera flexible.

Aunque en principio ello debe ser así con carácter general, sin embargo, dada la diversidad de posibles institutos participativos encuadrables en el artículo 23.1 CE (entre ellos, la «iniciativa popular» del art. 70 bis. 2 LBRL), debemos tener presente otras variables: en especial, la distinción entre formas de participación política, que implican el ejercicio del sufragio universal, y en las que, por cuanto afectan a la formación de la voluntad del Estado, puede existir un interés prevalente estatal o autonómico en su regulación incluso de forma detallada; y formas de democracia participativa, en las que no se contribuye a la formación de la voluntad de los poderes públicos, sino que se pretende influir en la toma de decisiones por los mismos (por ejemplo la «iniciativa popular» del art. 70bis. 2 LBRL), y donde en principio debe prevalecer el interés municipal.

En formas de participación que implican el ejercicio del sufragio universal, como el referéndum municipal, el alcance de la potestad reglamentaria municipal será menor. Así, por ejemplo, en materia de derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales contempladas en la LOREG (también la elección del Alcalde en el régimen de Concejo Abierto), así como en la

municipal y ley, cit. ps. 129 y ss.

³⁵⁶ Así, en relación con la función pública local, el TC ha explicado la remisión de la ley al reglamento local, en virtud del principio de autonomía local (Sentencia 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5)

³⁵⁷ Sobre esta Sentencia, véase: Santiago A. Bello Paredes: «La reserva de ley en el ámbito sancionador local, ¿estamos ante el comienzo del fin de una larga disputa?», en REAL 286-287 (mayo-diciembre, 2001), ps. 281 y ss.; Enrique Orduña Prada: «Ordenanza municipal y potestad sancionadora: la sorprendente concisión de la STC 132/2001, de 8 de junio», en REAL N° 286-287 (mayo-diciembre 2001), ps. 363 y ss; Iñaki Lasagabaster Herrarte: «La potestad reglamentaria, en especial la local, y la reserva de ley del art. 25 CE en materia sancionadora. (Nota a la STC 132/2001, de 8 de junio)», en RVAP núm. 62, 2002, ps. 275 y ss, esp. p. 284, donde se dice que «la Sentencia 132/2001 vienen a constituir un verdadero *leading case* en materia de potestad sancionadora local».

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

regulación de los sistemas electorales locales (de municipios y provincias de régimen común), el alcance de la potestad reglamentaria local es prácticamente nulo. Ello se debe a la importancia de estas materias para la vertebración democrática del Estado, y a la uniformidad con que el legislador estatal ha querido regularlas³⁵⁸. El carácter prevalente del interés estatal en esta materia se deduce del artículo 140 CE, que establece una estructura democrática mínima, disponiendo que los Concejales sean elegidos por sufragio libre, igual, directo y secreto, y que el Alcalde sea elegido o bien directamente por los vecinos o bien por los concejales. No se cumple, en todo caso, el requisito de flexibilización de la reserva de ley en relación con los reglamentos locales, hasta el punto de que prácticamente no existe potestad reglamentaria municipal.

En materia de referéndum municipal, el interés prevalente no sería tanto el estatal (salvo en la autorización de la convocatoria, si incluimos la consulta popular local en la competencia estatal del art. 149.1.32 CE), como el autonómico, sobre todo cuando la Comunidad Autónoma ha asumido competencias específicas sobre la materia. En todo caso, para dar juego a la autonomía municipal, la ley autonómica debe dejar un margen de maniobra al reglamento municipal, margen que será más amplio en el caso, más frecuente, de ausencia de legislación autonómica.

No obstante, dado que estamos ante una materia cuya regulación se reserva a ley, no parece que el reglamento municipal pueda establecer limitaciones o requisitos nuevos para el ejercicio del derecho a participar en el referéndum sin previa habilitación legislativa (art. 53.1 CE)³⁵⁹.

Las leyes autonómicas, a la hora de regular el referéndum municipal, además de remitirse a la legislación estatal en lo no previsto en ellas, han habilitado al reglamento regional y/o municipal para complementar sus disposiciones³⁶⁰.

En nuestra opinión, aunque no haya una habilitación expresa en la ley autonómica para desarrollar reglamentariamente las consultas populares municipales, o si tal ley autonómica no existe, la habilitación al reglamento municipal debe entenderse implícita en el art. 9.2 CE, que manda a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del país, y más en concreto, en el art. 69.1 LBRL, que manda a las Corporaciones locales facilitar la participación de los ciudadanos en la vida local. De modo que no podrá entenderse que en estos casos de ausencia de previsión expresa en la ley autonómica el reglamento municipal que disciplina la materia es un reglamento independiente³⁶¹. Dicho en otras

³⁵⁸ Sobre el carácter necesariamente uniforme de las normas electorales, véase: Enrique Álvarez Conde y Juan Carlos González Hernández: «Reflexiones en torno al Derecho electoral», en *Elecciones locales*, MAP-INAP, Madrid, 1998, p. 13 y ss, esp. ps. 30 y 31.

³⁵⁹ Así lo establece el TC en su Sentencia 8/1985, de 25 de enero (FJ 4 y 7).

³⁶⁰ Véase: Ley catalana 8/1987, art. 144. .3), Disposición final segunda, apartados primero y tercero; Decreto catalán 294/1996, por el que se aprueba el Reglamento de Consultas populares de Cataluña, disposición adicional ; art. 257.2 de la Ley gallega 5/1997 y la Disposición final segunda, apartado 1; Ley aragonesa 7/1999, Disposición final primera, apartado 1; Ley 2/2001, de regulación de las consultas populares en Andalucía, en su Disposición final segunda; Disposición final tercera de la Ley foral de Navarra 27/2002; Disposición final primera de Ley riojana de Administración local (Ley 1/2003).

³⁶¹ En este sentido, es interesante traer a colación el caso del referéndum convocado por el Ayuntamiento de Palamós para decidir sobre la calificación urbanística de unos terrenos. La Generalidad de Cataluña dictó el Decreto 83/1994, de 8 de febrero, (DOGC n.º 1890, de 29 de abril) que contenía disposiciones complementarias para su aplicación al referéndum de Palamós. Pero, además, el Ayuntamiento

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

palabras, aunque la CCAA correspondiente no haya desarrollado legislativamente su competencia sobre consultas populares o sobre régimen local en relación con el referéndum municipal, los Ayuntamientos comprendidos en su territorio podrán solicitar la consulta popular (como les reconoce al art. 71 LBRL) y adoptar las disposiciones normativas necesarias para ello. Entenderlo de otro modo supondría dejar a los Ayuntamientos de una amplia zona del territorio español sin la posibilidad de solicitar el referéndum.

En este sentido, el RPC de Bilbao³⁶², ante la ausencia de ley autonómica, regula algunos

dictó medidas complementarias para la celebración de la consulta popular mediante Orden de 28 de abril de 1994 (BOP de Gerona N° 59, de 7 de mayo). Contra dicha Orden se interpuso un recurso contencioso-administrativo por la vía 62/1978, en que se alegaba que el acuerdo impugnado era contrario al derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos del art. 23.1 CE, al entender que, como consecuencia de la inexistencia de una norma que regule esta forma de participación popular, no procedía su convocatoria ni actos de regulación de la celebración de aquélla. Dicho recurso fue desestimado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 9 de noviembre de 1994, según la cual *la competencia municipal para dictar la Orden impugnada se fundamenta en el art. 71 LRBRIL y en el art. 144 de la Ley catalana 8/1987* (fundamento de derecho 3). Interpuesto recurso de casación, fue desestimado por la STS de 9 de mayo de 1997 (RJ 1997\4527), según la cual *«existía normativa ordinaria suficiente para fundamentar la validez constitucional de la Orden impugnada*. Normativa que estaba integrada por los arts. 144 a 146 de la Ley catalana 8/1987 (...), y por las Leyes estatales LO 2/1980 (...) y LO 5/1985 (...), que resultaban de aplicación por la remisión expresa que a las mismas hacía esa Ley Municipal Catalana (art. 146.1, ap. d) (...). Legislación lo suficientemente precisa y detallada, para que a través del complemento constituido por el Decreto de la Generalidad 83/1994, específicamente dictado para regular la concreta consulta popular origen de este pleito, y cuyo carácter reglamentario es indiscutible, pudiera justificarse la existencia de la Orden Municipal cuestionada, también de carácter reglamentario, que por vía de complementariedad venía a cerrar la regulación de la consulta» (fundamento de derecho segundo). De acuerdo con esto debemos entender que la Orden municipal no era un reglamento independiente, sino que venía a desarrollar la legislación sobre la materia. En consecuencia, debemos entender que hubo una habilitación legal (si bien implícita) para la actuación de la Orden Municipal. Contra la citada STS, el recurrente planteó un recurso de amparo ante el TC, resuelto por Auto 25/1998, de 26 de enero, en el que se dice que «no es posible compartir tampoco la premisa mayor de la que parte el recurrente, según la cual la falta de una concreta regulación legal supondría, sin más y de forma automática, la lesión del art. 23.1 CE, como si éste consistiera en un derecho a la existencia de norma previa» (FJ 3).

³⁶² En este trabajo, hemos tenido en cuenta las disposiciones sobre el referéndum municipal de los reglamentos de participación ciudadana (RPC) de seis grandes ciudades españolas Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Bilbao. Estos reglamentos son los siguientes: Las Normas de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid (RPC Madrid), aprobadas por Acuerdo Plenario de 27 de mayo de 1992 (Estas Normas fueron modificadas en 1997 y 1999. Una versión actualizada de las mismas puede encontrarse en: www.munimadrid.es/LEGIS/ANM/1992/6.htm).

En el caso de Barcelona, tenemos que tener presente la Carta Municipal, aprobada por Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre (DOC 8-1-1999, n° 2801, p. 2141). Además, el Ayuntamiento de Barcelona aprobó, mucho antes de la entrada en vigor de la Carta Municipal, pero previendo la futura adopción de la misma, las Normas reguladoras de la Participación ciudadana, mediante Acuerdo plenario de 5 de diciembre de 1986. Estas normas han sido derogadas recientemente por las nuevas Normas reguladoras de la participación ciudadana (RPC Barcelona), aprobadas por el Consejo Plenario el 22 de noviembre de 2002 (pueden encontrarse, en lengua catalana, en: www.bcn.es/participacio/).

Para el caso de Valencia, el reglamento a tener en cuenta es la Carta de Participación Ciudadana (RPC Valencia). Para Sevilla, el Reglamento de participación ciudadana (RPC de Sevilla), fue aprobado en sesión plenaria celebrada el 26 de octubre de 1990. En Zaragoza, el Reglamento de las Juntas Municipales, Juntas Vecinales y de Participación Ciudadana (RPC Zaragoza), aprobado por el Ayuntamiento Pleno 19 de

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

aspectos del referéndum municipal (arts 61 a 64); lo mismo hace el RPC de Valencia, (arts. 27-30); y el de Zaragoza 1989 (arts. 56 y 57), teniendo presente que la ley autonómica al respecto no se dictó hasta 1999.

En cambio el RPC de del Ayuntamiento de Madrid de 1992 (cuya CCAA todavía no dispone de una ley de desarrollo del artículo 71 LBRL), se ha remitido a la futura ley autonómica (art. 14). Y lo mismo hace el RPC de Sevilla de 1989 (Disposición adicional segunda). En este caso, la ley autonómica no se ha dictado hasta el año 2001. El RPC de Barcelona no dispone nada sobre referéndum municipal, pero debe tenerse en cuenta que en este caso existe una regulación autonómica bastante detallada.

Otras cuestión es si los reglamentos (regionales o municipales) que han desarrollado las disposiciones legales sobre referéndum municipal han respetado los requisitos de la reserva de ley enunciados arriba.

El Decreto catalán 294/1996 (único reglamento regional sobre la materia aprobado hasta la fecha), contiene disposiciones de dudosa constitucionalidad desde el punto de vista de la reserva de ley del artículo 53.1 CE, en relación con el 23.1 del mismo cuerpo normativo. Sin ánimo de ser exhaustivos, regula aspectos del referéndum que son regulación del ejercicio del derecho a participar (art. 23.1 CE), y que por tanto deberían ser regulados por ley, por ejemplo, la forma de acreditar el derecho a participar en la votación popular (art.10.3), y otros del proceso electoral (esto es, referendario), como la administración electoral competente (art. 11), duración de la campaña electoral (art. 13), las asociaciones o grupos que tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda electoral (art. 14), etc.

Por lo que respecta a los RPC de los Ayuntamientos de Bilbao, Sevilla, Valencia y Zaragoza, sin realizar ahora un estudio detallado de los mismos, han regulado la iniciativa vecinal de referéndum (el número de firmas necesarias para que se considere válida la solicitud) sin remisión expresa de la correspondiente ley autonómica (art. 57.2 RPC Zaragoza; arts. 27 y 28 RPC Valencia), aunque existe la remisión genérica del art. 69.1 LBRL. Puede entenderse que los reglamentos municipales en este aspecto vulneran la reserva de ley del art. 53.1 CE, si se considera que exigir un determinado número de firmas es ya una forma de limitar el derecho a solicitar el referéndum; lo mismo se puede decir del establecimiento, en algunos reglamentos municipales, de un número máximo de consultas populares por año (art 64 RPC Bilbao)³⁶³.

enero de 1989 (BOP N° 58, de 10-03-1989. Última modificación de 24 de febrero de 1994 (BOP N° 67, de 24-03-1994). Puede verse en: www.ayto-zaragoza.es/azar/ayto/normas/juntas.htm). En Bilbao, el Reglamento de Organización de los Distritos y de la Participación Ciudadana (en adelante RPC de Bilbao) que también, con el carácter de orgánico, se incorpora como anexo número dos al Reglamento Orgánico Municipal, de 10 de mayo de 1995, (Publicado en el Boletín Oficial de Bizkaia n° 102, de 30 de mayo de 1995), modificado el 2 de agosto de 1996.

³⁶³ En el supuesto del referéndum municipal de Arbucies (Girona), celebrado el 6 de abril de 1986, a pesar de que la consulta contó con la aprobación del Consejo de Ministros, la Junta Electoral Central se negó a controlar el proceso referendario por carecer de competencia en la materia. Ante esta situación, fue un bando del Alcalde el que, aplicando de forma analógica las disposiciones de la LOREG, reguló aspectos como la duración de la campaña, los electores, el lugar de instalación de las mesas electorales, etc. Seguimos, casi literalmente a Juan Manuel Trayter Jiménez: *El control del planeamiento urbanístico*, cit., ps. 211-212- es evidente que en este caso el bando municipal, cualquiera sea su naturaleza jurídica, vulnera la reserva de ley del art. 53.1CE.

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

Para concluir este epígrafe, podríamos decir que el sistema de fuentes del Derecho en materia de referéndum municipal, además de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, debería ser el siguiente:

- 1.º LOMR y LOREG en todo lo que sea desarrollo del derecho de sufragio (art.23.1). Y legislación básica del Estado: DA de LOMR y arts. 18.1.f y 71 de la LBRL
- 2.º Legislación autonómica de desarrollo (tanto leyes como reglamentos), que prevalece sobre la legislación no básica estatal (preceptos de la LOMR y de la LOREG), que rigen con carácter supletorio (art.149.3 CE).
- 3.º Disposiciones reglamentarias municipales, que podrán dictarse incluso en ausencia de legislación autonómica de desarrollo (siempre que no vulneren los límites de la reserva de ley del art. 53.1 CE).

2. 5. Imposibilidad de introducción de nuevas modalidades de referéndum municipal por ley autonómica o reglamento municipal.

Cabe plantearse si la ley autonómica puede regular modalidades distintas de referéndum municipal de las previstas en el art. 71 LBRL; y si a falta de ley autonómica al respecto, las propias Corporaciones locales pueden establecer otras consultas populares en su territorio, en el ejercicio de su potestad de autoorganización.

Esto último va a depender de la interpretación que se dé al art. 69.2 LBRL, el cual dispone que: «las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en el 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». El término «establezcan», hace referencia a una creación ex novo, no prevista en la ley. En este sentido, pudiera entenderse que, puesto que la LBRL ya ha previsto el referéndum, las Corporaciones no podrán crear esta figura; pero hay que tener en cuenta que el art. 71 sólo establece el referéndum municipal, con lo cual podrá establecerse este instituto a nivel supra e inframunicipal (al ámbito del referéndum local dedicaremos un epígrafe distinto).

A nuestro juicio, lo que no pueden hacer las leyes autonómicas ni los reglamentos municipales es establecer otro tipo de consulta popular, a nivel municipal, distinta a la prevista en la LBRL, con la finalidad de eludir los rigurosos requisitos exigidos por el artículo 71. Hay que entender que, en dicho ámbito, toda consulta al electorado, expresada a través de las urnas, es un referéndum, y debe cumplir las exigencias de la LBRL. En este sentido, es un fraude de ley la distinción que hacen algunos RPC entre «referéndum», que se sometería a los requisitos del art. 71 LBRL, y «consultas ciudadanas», que escaparían a tales exigencias³⁶⁴. Si estas consultas se realizan a la población adulta a través de las urnas, deben cumplir los términos de la LBRL³⁶⁵.

³⁶⁴ El artículo 40 del RPC de Barcelona de 1986 era deliberadamente ambiguo al respecto, disponiendo que : «El Ayuntamiento y cada uno de sus Distritos podrán consultar la opinión de los ciudadanos en materias de su competencia a través del Referéndum y la Consulta ciudadana, las cuales, en todo caso, contemplarán: a) el derecho de todo ciudadano censado a ser consultado; b) el derecho a que la consulta exprese las posibles soluciones alternativas con la máxima información escrita y gráfica posible». No se establecía en el citado precepto cuál era la diferencia entre referéndum y consulta ciudadana; si ésta sólo estribaba en el nombre, ambos tipos de consultas populares debían ser sometidas a los requisitos establecidos por la ley. Por otro lado, el hecho de que se reconociera el derecho de todo ciudadano censado a ser consultado (aunque no se sabe con certeza si el precepto se refería a los electores, y que la consulta se realizará a todos ellos a través de las urnas, y no, por ejemplo, de forma aleatoria), parece indicar que estamos en ambos casos ante la institución del referéndum.

³⁶⁵ En este sentido, es preciso traer a colación el caso de la STSJ de Castilla y León, de 9 de julio

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

En este sentido, el art. 35 de la Carta Municipal de Barcelona recoge un cauce de participación ciudadana de dudosa constitucionalidad, «la consulta ciudadana», puesto que no se ajusta a los requisitos establecidos en el art. 71 LBRL, sobre consultas populares locales (como, por ejemplo, la necesidad de autorización estatal). En efecto, el art. 35 de la Carta Municipal dispone que «El Ayuntamiento y cada uno de sus distritos pueden pedir la opinión de los ciudadanos en materia de su competencia por medio de la consulta ciudadana, la cual dentro del marco de la pertinente legislación, debe respetar: a) el derecho de todos los empadronados a ser consultados; b) el derecho de los consultados a conocer las soluciones alternativas con la máxima información, escrita y gráfica, posible» (El precepto es desarrollado por el art. 28 RPC de Barcelona).

Asimismo, a la luz del artículo 71 LBRL de 1985, que habla simplemente de «consulta popular», no es válida la distinción que en 1982 realizó Alberto Martínez Sánchez entre «consultas populares por vía de referéndum» (art. 149.1.32 CE y DA de la LOMR), a las que se exigiría autorización del Consejo de Ministros, y «consultas meramente informativas» las cuales «se celebran antes de producirse el acuerdo corporativo y su resultado no vincula la decisión que se adopte por el órgano municipal». Está claro entonces que no se trata de una forma de sufragio y por tanto tampoco necesitan autorización del Consejo de Ministros³⁶⁶.

Por otra parte, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha recomendado a los gobiernos de los Estados Miembros, con fecha de 15 de febrero de 1996³⁶⁷, por una parte, reconocer a las colectividades locales, en el marco de su autonomía, la posibilidad de prever iniciativas populares y/o referéndums a nivel local, precisando en su caso los sujetos para los

de 1999 (RJ 1999\2029). La Administración del Estado interpuso recurso contencioso-administrativo contra Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento del Condado de Treviño (Burgos) de 15 de enero y 5 de febrero de 1998, relativos a la convocatoria de consulta popular en dicho municipio, [su objeto era la segregación del municipio respecto de la Comunidad de Castilla y León para su agregación a la del País Vasco] así como las actuaciones de los órganos de la entidad local posteriores a los citados acuerdos y conducentes a la preparación, organización y celebración de la consulta que tuvo lugar el 8 de marzo de 1998. La Administración del Estado alegaba, entre otros motivos, que la convocatoria de la consulta se hizo sin contar con la previa autorización del Gobierno, vulnerando lo dispuesto en el art. 71 LBRL y en la DA de la LOMR, y que la consulta se celebró pese a la expresa denegación de la autorización del Gobierno, y que se incumplían otros requisitos de la legislación estatal. Frente a esto, la Corporación demandada sostenía que se trataba *de un mero sondeo de opinión* antes de iniciar un procedimiento de tal importancia como es el de segregación de la Comunidad autónoma de Castilla y León. Frente a los argumentos del Ayuntamiento, el TSJ es bastante claro: «Pues bien y pese a ésta última afirmación, de los datos objetivos existentes en el expediente y de las propias afirmaciones del escrito de contestación a la demanda se puede significar que los acuerdos preveían algo más que un mero sondeo de opinión o al menos formalmente revestía las características de una consulta popular, edición de papeletas, petición de censo, designación de mesas electorales, voto secreto y en urnas, contestando a la pregunta referéndum sí/ referéndum no (...) de todo ello podemos deducir que nos encontramos ante una verdadera consulta popular (...)» (FD 2.º. Las cursivas son nuestras).

³⁶⁶ Véase: Alberto Martínez Sánchez: *Funcionamiento de los órganos representativos de las Corporaciones locales*, IEAL, Madrid, 1982, p. 66.

³⁶⁷ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres. Recommandation N.º R (96) 2, du Comité des Ministres aux États Membres concernant les référendums et les initiatives populaires au niveau local (adoptée par le Comité des Ministres le 15 février 1996). El texto puede verse en: www.coe.fr/cm/ta/rec/1996/f96r2.html.

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

cuales estos instrumentos estarán admitidos o prohibidos, así como el carácter consultivo o decisorio de los referéndums, o ambas cosas; y por otra, prever tales institutos, con las mismas precisiones, a nivel legislativo. En el anexo a la Recomendación n.º R (96) 2, se distinguen dos tipos de referéndums «el decisorio», que vincula a la autoridad municipal, y en el cual sólo pueden votar quienes tienen derecho de voto en las elecciones locales, y el «consultivo», cuyo resultado no vincula a la autoridad municipal, y en el que tienen derecho de voto todos los residentes en el municipio y en pleno disfrute de sus derechos civiles, lo que permitiría comprender a los residentes extranjeros, ampliando de este modo el sufragio.

De acuerdo con esto, podría pensarse que, en el caso español, el «referéndum decisorio» es el contemplado en el art. 71 LBRL, y que el «consultivo» podría ser introducido por los propios Ayuntamientos, en virtud de su potestad de autoorganización (art. 691.1). Sin embargo, en primer lugar, la recomendación no exige que se adopten necesariamente, en cada Estado, ambas modalidades referendarias; bastaría introducir una, por vía legislativa o reglamentaria municipal, para entender cumplida tal recomendación; en segundo lugar, el art. 71 LBRL sólo habla de «consulta popular», sin establecer si sus efectos serán consultivos o decisorios, por lo que no deja margen al reglamento municipal. Es más, según ha interpretado la legislación autonómica, los efectos del referéndum del art. 71 LBRL son «consultivos», lo que, sin necesidad de entrar a desentrañar ahora el significado de esta palabra en nuestro ordenamiento, impide a los municipios de tales CCAA establecer una nueva modalidad de «referéndum consultivo».

Sí les está permitido a la ley autonómica y al reglamento municipal establecer nuevas formas de «consultas ciudadanas» que no impliquen el ejercicio del sufragio universal, a modo de sondeos de opinión de colectivos de ciudadanos o de sus asociaciones³⁶⁸.

3. Ámbito territorial de la consulta.

3. 1. Sobre la posibilidad de referéndum local de ámbito territorial superior al municipio.

a) Referéndums regionales.

Por ahora, la legislación básica estatal sólo contempla las consultas populares de ámbito municipal. La DA de la LOMR habla de las consultas populares que puedan celebrar los Ayuntamientos «en sus respectivos territorios». El art. 71 LBRL no es tan explícito, pero al circunscribir el objeto de la consulta a «asuntos de la competencia propia municipal», se deduce que el ámbito territorial no puede superar el municipio.

Se ha planteado la posibilidad de la existencia de referéndums de ámbito de CCAA, llamados referéndums autonómicos o regionales, y que no hay que confundir con los referéndums para la iniciativa del proceso autonómico, o para la aprobación o reforma de los Estatutos de Autonomía. Ya vimos que, atendiendo a la finalidad de la norma, el art. 149.1.32 CE se refería expresamente a este tipo de referéndums. Pero esta posibilidad no obtuvo desarrollo posterior en la LOMR. Tampoco era necesario, puesto que estos referéndums autonómicos no eran una de las modalidades expresamente previstas en la Constitución.

Se da la paradoja de que ni la LOMR (Disposición Adicional) ni los Estatutos de Autonomía han previsto expresamente la posibilidad de celebrar referéndums autonómicos, a pesar de que a ellos se refiere de manera implícita el art. 149.1. 32.ª CE. Actualmente, seis Estatutos de Autonomía, los de Asturias (art. 11.11), Murcia (art. 11.8), Extremadura (art. 8. 11), La Rioja (art. 9.7), Islas Baleares (art. 11.16) y Castilla y León (art. 34.1.12), han asumido

³⁶⁸ Véase, en este sentido, la distinción que introduce el legislador italiano entre «consulta popular» y «referéndum consultivo» en el Capítulo correspondiente al referéndum local en Italia.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

competencias sobre consultas populares por vía de referéndum» en el ámbito de la respectiva CCAA, expresión amplia en que podría entenderse comprendidos los referéndums autonómicos³⁶⁹.

Por otra parte, la falta de referencia expresa de la LOMR y de los EA a los referéndums autonómicos, se ha querido solventar mediante la aplicación del artículo 92 de la CE, que no hace alusión al ámbito territorial de la consulta³⁷⁰. Más correcto nos parece hallar una competencia implícita de las Comunidades Autónomas para regular los referéndum autonómicos en la competencia de las mismas sobre «organización de sus instituciones de autogobierno» (art. 148.1.1.ª)³⁷¹.

Ahora bien, los citados EA que asumen competencias sobre «consultas populares» lo han hecho «en el marco de la legislación básica del Estado», ¿qué legislación básica es ésta? En el caso del referéndum de ámbito regional o autonómico, no puede ser la legislación básica de régimen local, puesto que lo regional escapa a la LBRL. Por el contrario, si incluimos la competencia de referéndum regional en la competencia plena de las Comunidades Autónomas sobre «organización de sus instituciones de autogobierno» (art. 148.1. 1.º CE), entonces, el Estado no podría ostentar ningún tipo de competencias sobre la misma materia, ni siquiera competencia sobre legislación básica.

En nuestra opinión caben dos posibles interpretaciones, a la luz del art. 148.1.1.º CE, de los EA que han asumido competencias sobre «consultas populares por vía de referéndum». La primera, entender que en la expresión entrecomillada no se incluirían los referéndums de ámbito territorial regional, puesto que no cabe legislación básica al respecto. Pero esta interpretación entraría en contradicción con la finalidad misma del art. 149.1.32.ª CE, que al utilizar la expresión «consultas populares por vía de referéndum» se referiría precisamente, según nuestra interpretación, a los referéndums de ámbito autonómico.

La segunda interpretación consistiría en considerar que la expresión «consultas populares por vía de referéndum», empleada por los seis EA arriba citados, sí incluye a los referéndum regionales o autonómicos, pero que se trata de una competencia plena de la CCAA (según art. 148.1.1.ª) CE, y no de desarrollo legislativo de una legislación básica inexistente.

Hay que tener presente, además, que las citadas CCAA deberán regular el referéndum de ámbito regional, según la dicción literal de sus Estatutos, «de conformidad con lo que disponga la Ley a que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución», esto es, actualmente la LOMR, que hasta la fecha no ha dispuesto nada al respecto. Debe entenderse, no obstante que este silencio no es una prohibición de que se regule el referéndum regional por la ley autonómica, pues de lo contrario, se daría la extraña paradoja de que las CCAA que no han asumido competencia expresa sobre consultas populares, en virtud de su competencia plena sobre «organización de sus instituciones de

³⁶⁹ Luis Aguiar de Luque: «Participación política y referéndum. Aspectos teóricos y constitucionales», cit., p. 13, también en Voz «Referéndum», González Encinar, J.J. (Dir.), *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid, 1984, p. 797.

³⁷⁰ En este sentido, véase Enrique Linde Paniagua y Miguel Herrero Lera: «El referéndum en la Constitución española de 1978», cit., p. 40; Luis Aguiar de Luque: «Referéndum», en Manuel Aragón Reyes (Coord): *Temas básicos de Derecho Constitucional, Tomo I, Constitución, Estado Constitucional y Fuentes del Derecho*, Civitas, Madrid, 2001, ps. 125-131, esp. p. 130.

³⁷¹ En este sentido, Nicolás Pérez Sola: *La regulación constitucional...*, cit., p. 134.

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

autogobierno» podrían regular el referéndum municipal sin atender a ninguna ley estatal (ni básica ni de desarrollo del art. 92.3 CE), mientras que las que sí han asumido competencias sobre consultas populares deberían esperar a una previsión del referéndum regional en la LOMR para poder desarrollar su competencia. Antes al contrario, el silencio de la LOMR debe ser interpretado en el sentido de que ésta no ha querido interponer ningún obstáculo a su regulación por ley autonómica, salvo el que deriva directamente de la Constitución: la autorización estatal de su convocatoria (art. 149.1.32.^a). No obstante, actualmente ninguna CCAA ha legislado sobre el referéndum de ámbito regional.

b) Referéndums en entidades locales supramunicipales.

Por lo que respecta a la posibilidad de existencia de referéndum de ámbito supramunicipal, distinto del regional (Provincias, comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades de municipios, etc), tal posibilidad no parece muy congruente con la naturaleza de las Corporaciones locales cuyos órganos han sido integrados por elección de segundo grado, como es el caso de las Diputaciones en provincias de régimen común. Sería en estos casos más conveniente atribuirles primero una legitimidad democrática directa, mediante elección de primer grado. No obstante, dicha posibilidad existe en las CCAA que hayan asumido competencias sobre creación y organización de determinadas entidades supramunicipales como las comarcas y/o áreas metropolitanas y, en todo caso, en los seis Estatutos de Autonomías que han asumido competencias sobre «consultas populares», y en el EA andaluz, que se atribuye competencias sobre «consultas populares locales»³⁷². En todos estos casos, la redacción es la misma, la regulación autonómica debe realizarse de conformidad con la ley a que se refiere el art. 92.3 CE (referencia que no era necesaria por no tratarse de modalidades referendarias expresamente previstas en la Constitución) y la legislación básica del Estado.

La LOMR nada dispone al respecto³⁷³, pero esto no es óbice para la existencia del

³⁷² No obstante, la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de Regulación de las Consultas populares Locales en Andalucía, realiza una interpretación restringida del término «consultas populares locales» al contemplar tan sólo el referéndum municipal. Aunque esta interpretación actual del legislador no impide que en un futuro el término entre comillas pueda ser entendido en sentido más amplio y abarcar otras Corporaciones locales. En relación con el segundo proyecto de ley andaluz, el Grupo parlamentario de Izquierda Unida presentó la enmienda núm. 3, de modificación al artículo 5, en que extendía las consultas populares a otros ámbitos, además del municipal, y en especial a «varios municipios de una zona o comarca con servicios municipales mancomunados o servicios prestados a través de consorcios, cuando éstos sean objeto de la consulta» (BOPA núm. 104, de 15 de febrero de 2001, p. 4.888). El portavoz del Grupo, señor Romero Ruiz explicó la enmienda del siguiente modo: «Un mecanismo para corregir la merma del derecho a participar de la ciudadanía sería consulta simultánea y específica en cada localidad de las que están agrupadas prestando ese servicio. De esta forma se superaría un obstáculo, el del ámbito local de la consulta, garantizando el derecho que debe prevalecer, que es el de la participación de los ciudadanos y de las ciudadanas» (DSPA 13/VI Legislatura, ps. 524-525). La enmienda se mantuvo viva hasta el debate final del Pleno sobre el Proyecto de ley, donde fue rechazada (DSPA 39/VI legislatura, p. 2247 y ss.).

³⁷³ Luis Aguiar de Luque, a pesar del silencio de la LOMR, admite la posibilidad de referéndums supramunicipales: «La ley Orgánica de referéndum: un comentario», RFDUC, N° 58, 1980, ps. 167-173, esp. p. 168. Para Nicolás Pérez Sola, la LO 2/1980 «no da cabida al referéndum supramunicipal, pero si tenemos en cuenta las insuficiencias notorias de esta ley, sería factible una reforma de la misma en la que dé entrada expresa o implícita a esta consulta»- *La regulación constitucional del referéndum*, cit., p. 132-. «En este segundo caso- prosigue el autor-, quizá bastaría con una modificación del artículo 71 de la LBRL, en el sentido de incorporar la eventualidad de celebrar referéndum en áreas geográficas integradas por varios municipios con intereses específicos comunes»- ps. 132-133-. Para Enrique Linde Paniagua la limitación que la Disposición Adicional de la LO 2/1980 introduce, al referirse sólo al referéndum municipal «es de todo punto

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

referéndum supramunicipal. La LBRL no menciona el referéndum a estos niveles en sus disposiciones sobre «información y participación ciudadanas», arts. 69 a 72. Tales disposiciones se ubican en el Capítulo IV del Título V, titulado: «Disposiciones comunes a las Entidades locales». En el precepto relativo al referéndum (art. 71) sólo se menciona a los Ayuntamientos; en cambio, en los demás artículos sobre participación ciudadana (arts. 69, 70 y 72), se habla de las «Corporaciones locales». Podría interpretarse que la ausencia de mención expresa del referéndum al hablar de las demás Corporaciones locales distintas del Ayuntamiento, implica que se descarta esta figura participativa en las mismas. Sin embargo, también podría considerarse que el legislador estatal no ha entendido como básica la regulación de tales consultas, dejando esta posibilidad a la legislación autonómica de desarrollo. Habrá que estar, pues, a la naturaleza de la Corporación local, a su regulación por la LBRL y a la competencia de las CCAA sobre tales Corporaciones para dilucidar si la ley autonómica puede introducir el referéndum.

En el caso de las provincias, cuyos órganos necesarios vienen regulados de forma detallada por la LBRL, sin dejar mucho margen a la legislación autonómica, el silencio sobre el referéndum en las mismas debe ser entendido, en general, como prohibición de regulación por ley autonómica, salvo, obviamente, en CCAA uniprovinciales, donde el referéndum regional y el provincial se confundirían, y en los Territorios Forales Vascos (art. 39 LBRL)³⁷⁴. Precisamente, en estos casos, donde los órganos de gobierno son elegidos directamente por los ciudadanos, el referéndum tiene más sentido que en las provincias de régimen común, cuyos representantes lo son por elección de segundo grado.

En el caso de las Islas (hay que recordar que tanto Canarias como Baleares han asumido competencias sobre «consultas populares por vía de referéndum en el territorio» de la respectiva Comunidad Autónoma), el apartado 1 del artículo 41 LBRL dispone que los Cabildos canarios «como órganos de gobierno, administración y representación de cada isla, se rigen por las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones Provinciales», y respecto de los Consejos insulares de las Islas Baleares, dispone el apartado 3 del mismo artículo, que se les aplicará «las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales». Con lo cual, parece excluirse que la ley autonómica pueda introducir la figura del referéndum insular³⁷⁵.

inconstitucional», pues «no puede excluirse la posibilidad de que en el ámbito de una Comunidad Autónoma pueda celebrarse un referéndum consultivo, o que el ámbito sea otro»- «Artículo 92. Referéndum», en: *Comentario a las leyes políticas. Constitución española de 1978, Tomo VII*, Edersa, Madrid, 1985, p. 381; asimismo, Enrique Linde Paniagua y Miguel Herrero Lera: «Comentario a la Ley Orgánica de Modalidades de Referéndum», *Revista de Derecho Político* n° 6, ps. 92 y ss.

³⁷⁴ El art. 39 LBRL dispone: «Los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco. No obstante, las disposiciones de la presente Ley les serán de aplicación con carácter supletorio». Además, la Disposición adicional segunda, apartado 1, de la LBRL, preceptúa que «de acuerdo con la disposición adicional primera de la Constitución y con lo dispuesto en los artículos 3, 24.2 y 37 del Estatuto Vasco, los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. organizarán libremente sus propias instituciones y dictarán las normas necesarias para su funcionamiento, sin que les sean de aplicación las contenidas en la presente Ley en materia de organización provincial».

³⁷⁵ De hecho, la Ley balear 8/2000, de 27 de octubre, reguladora de los Consejos insulares, no ha previsto la posibilidad de la institución referendaria a este nivel.

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

Respecto de las comarcas, el art. 42.3 LRBL sólo establece que «las leyes de las Comunidades Autónomas determinará el ámbito territorial de las comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen (...). Por tanto, será la ley autonómica la que, de acuerdo con lo dispuesto en el respectivo Estatuto de Autonomía, regule la organización y funcionamiento de las comarcas, la que determine la posibilidad de existencia de referéndum comarcal.

Lo mismo puede decirse respecto de las Áreas metropolitanas; las cuales se crearán por ley de la CCAA de acuerdo con su respectivo Estatuto. Según el art. 43.3 LBRL, la legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipios integrados en el Área. Cumpliendo estas previsiones mínimas, no se prohíbe que la ley autonómica pueda establecer el referéndum a nivel de Área Metropolitana.

Respecto de las Mancomunidades, el art. 44.2 LBRL dispone que los estatutos de las mismas regularán sus órganos de gobierno, lo cuales serán representativos de los Ayuntamientos Mancomunados. Serán pues los propios estatutos de la Mancomunidad, y no la ley estatal o autonómica, los que establezcan la posibilidad de referéndum en este ámbito, como instituto de participación ciudadana.

3. 2. Sobre la misma posibilidad en el ámbito inframunicipal.

¿Cabe la posibilidad de existencia de referéndum en un ámbito territorial inferior al municipio, como el de una Entidad local menor, o en territorios como los barrios o distritos?

Ya hemos visto que la DA de la LOMR habla de las consultas populares que puedan celebrar los Ayuntamientos «en sus respectivos territorios». No puede deducirse con claridad si se refiere tal disposición a todo el territorio del municipio o también a parte del mismo. El art. 71 LBRL, posterior en el tiempo, y que, dado el carácter básico de la DA de la LOMR, debe prevalecer sobre la misma, no menciona expresamente el ámbito territorial de la consulta. Dijimos que el 71 LBRL al circunscribir el objeto de la consulta a «asuntos de la competencia propia municipal», presuponía el ámbito territorial no puede superar el municipio. Pero nada dice de un posible ámbito inferior. Podríamos entender que el precepto sería aplicable también a tal ámbito³⁷⁶, o bien que la LBRL no se ha referido a este asunto por no considerarlo básico. Entonces podría ser introducido por la ley autonómica. Esta parece ser la interpretación más correcta.

a) En las Entidades locales menores³⁷⁷.

Respecto de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio, el art. 45.2 LBRL establece la organización mínima de las mismas, remitiéndose en todo lo demás a las leyes de las Comunidades autónomas sobre régimen local. Por tanto, serán éstas las que establezcan la posibilidad del referéndum municipal. En todo caso, cabría preguntarse si sería exigible la autorización estatal de su convocatoria. Esta no puede deducirse de la LBRL. El problema se plantea respecto de las CCAA que han asumido competencias sobre consultas populares o

³⁷⁶ Así parece interpretarlo el art. 61 RPC de Bilbao, el cual dispone: «El Ayuntamiento y cada uno de sus Distritos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, podrá someter a consulta ciudadana aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos».

³⁷⁷ En los antecedentes legislativos del referéndum municipal en España, un ejemplo de referéndum, incluso obligatorio, a nivel de entidades inframunicipales, podemos hallarlo en el art. 157 de la Ley Municipal de Cataluña, de 1933.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

consultas populares locales, salvando la autorización estatal de su convocatoria. Aunque la exigencia sería excesiva, dentro de esta expresión amplia cabe incluir a las Entidades locales menores. Sin embargo, puede entenderse que aquellos Estatutos que han precisado más, al hablar de consultas populares «municipales» en sentido estricto no exigen la autorización estatal para consultas en otros ámbitos, como el inframunicipal. Y lo mismo puede decirse respecto de los Estatutos que sólo han asumido competencias sobre «régimen local», y no sobre consultas populares.

b) En los barrios o distritos.

Por lo que respecta a las consultas a nivel de barrio o de distrito, la LBRL se refiere de forma implícita a los mismos, disponiendo en su art. 24 que «para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada (es lo que el ROF llama Consejos de Barrio y Juntas Municipales de Distrito), con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio». Aunque este precepto se refiere a los Municipios, estos órganos también pueden ser establecidos por la leyes autonómicas (art. 20.2 LBRL), y las mismas podrían atribuirles la facultad de convocar o tramitar un referéndum a nivel de barrio o distrito, siempre que respeten «la unidad de gobierno y gestión del Municipio».

Ninguna ley autonómica de régimen local ha contemplado por el momento esta posibilidad. Tampoco la Ley andaluza de Consultas populares locales ni el Reglamento catalán sobre la misma cuestión, ni la Ley Foral de Navarra 27/2002³⁷⁸; en estos casos se dice expresamente que la circunscripción electoral es el término municipal. Sí se prevé, en cambio, en la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre (DOGC 8-1-1999, n.º 2801, p. 214), de la Carta Municipal de Barcelona, cuyo artículo 35 establece: «El Ayuntamiento y cada uno de sus distritos pueden pedir la opinión de los ciudadanos en materia de su competencia por medio de la consulta ciudadana la cual, dentro del marco de la pertinente legislación, debe respetar: a) el derecho de todos los empadronados a ser consultados; b) el derecho de los consultados a conocer las soluciones alternativas con la máxima información, escrita y gráfica, posible». Pero en este caso, como hemos dicho, parece ser que se ha pretendido establecer una institución participativa nueva, distinta del referéndum, en fraude de ley.

Por otro lado, algunos RPC han introducido el referéndum municipal a nivel de distrito³⁷⁹. En nuestra opinión, tanto las leyes autonómicas como los reglamentos municipales

³⁷⁸ El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, en relación con el segundo proyecto de ley andaluz presentó una enmienda que extendía el ámbito de las consultas populares a «dos distritos municipales legalmente constituidos en poblaciones de más de 50.000 habitantes» y a las «Entidades Locales Menores y Entidades Singulares de Población» (BOPA núm. 104, de 15 de febrero de 2001, p. 4.888). La enmienda se mantuvo viva hasta el debate final del proyecto, en que fue rechazada. El portavoz del grupo Socialista, señor Gómez Casero, dijo entonces, argumentando su rechazo: «nos parece cuando menos ambiguo el que un barrio concreto de una ciudad pueda celebrar un referéndum sobre algo que compete exclusivamente a ese barrio si llevamos por delante el espíritu del modelo de ciudad que queremos como una ciudad integral, y que persigue la igualdad y el bienestar de todos los vecinos por igual» (DSPA 39/VI legislatura p. 2253).

³⁷⁹ El RPC de Barcelona lo introduce a nivel de Distrito (art. 28) y también el RPC de Bilbao (art. 61). Este último hace una referencia expresa al artículo 71 LBRL, lo cual significa que exige autorización del Gobierno de la nación para la convocatoria del referéndum por el Distrito.

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

(estos, en virtud del art. 69.2 LBRL) podrían introducir el referéndum a nivel de barrio o de distrito, sin necesidad de autorización estatal para su convocatoria, siempre que se cumplieran una serie de requisitos: primero, puesto que el ámbito del referéndum no abarca todo el municipio, y no se expresa, en consecuencia, la voluntad general de la colectividad municipal, el resultado de la consulta no sería vinculante para el Ayuntamiento, ni siquiera en el supuesto de que el barrio o distrito haya constituido un órgano de gestión desconcentrada (Consejo de Barrio o de Distrito), y el referéndum se refiere a una competencia decisoria del mismo (en cuyo caso se sustituye la voluntad del Consejo de Barrio o de Distrito por la voluntad de los vecinos del correspondiente ámbito territorial), pues las decisiones de estos órganos (y de los vecinos que les sustituyen en referéndum) son revocables por el Ayuntamiento en todo momento. En segundo lugar, no siendo el referéndum de carácter vinculante para los órganos centrales del Ayuntamiento, podrán participar en los mismos todos los vecinos, incluso los extranjeros. Ahora bien, hay que evitar que se utilice estos referéndums en fraude de ley, para escapar a las gravosas exigencias del artículo 71 LBRL: por ejemplo, convocando referéndums, con el mismo objeto, en todos los barrios o distritos de la ciudad, ya sea de forma simultánea o sucesiva, a fin de conocer la opinión de los vecinos de todo el término municipal.

3. 3. El referéndum en municipios con régimen de Concejo Abierto.

Habría que preguntarse si cabe referéndum municipal en aquellos municipios que funcionan en régimen de Concejo Abierto. La posibilidad no es absurda o descabellada: hemos visto que en algunas comunas suizas que funcionan en régimen de asamblea, algunas cuestiones que se votan en la asamblea vuelven a votarse posteriormente en las urnas, como procedimiento que permite mayores garantías de secreto y libertad del sufragio. Los antecedentes legislativos del referéndum municipal en España excluían de su campo de aplicación el régimen del Concejo Abierto. El actual art. 71 LBRL, al regular el referéndum municipal, se refiere al «Ayuntamiento», lo que podría interpretarse como una exclusión implícita del régimen de Concejo Abierto. No obstante, aunque pudiera entenderse que, al no haber una exclusión expresa, es jurídicamente factible el referéndum en los municipios que funcionan en régimen de Concejo Abierto, probablemente no sería conveniente su convocatoria, a tenor de los rigurosos requisitos del art. 71 LBRL, en especial la autorización gubernamental; siendo más sencillo que la decisión se tomara en la Asamblea vecinal.

4. Objeto del referéndum.

La DA de la LOMR de 1980 establece que la consulta ha de versar sobre «asuntos relevantes de índole municipal». Una expresión imprecisa que podría incluir cualquier asunto importante que de un modo u otro afectara al municipio, aunque no fuera de competencia municipal.

Sin embargo, el art. 71 LBRL de 1985 viene a restringir mucho más el objeto de la consulta, de tal modo que éste debe versar sobre «aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda Local»³⁸⁰.

³⁸⁰ Precepto reproducido por el art. 144.1 de la ley catalana 8/1987; art. 96.1 de la Ley navarra 6/1990; art. 257.1 de la ley gallega 5/1997, y 157.1 de la Ley aragonesa 7/1999. El art. 168.1 de la Ley riojana 1/2003 emplea la expresión «especial importancia» en vez de «especial relevancia». Ninguna de estas leyes añaden requisitos nuevos ni aclaraciones al objeto de la consulta. Sí realizan añadidos y aclaraciones, como veremos, el art. 1 del Decreto catalán 294/1996, el art. 2 de la Ley andaluza 2/2001, y el art. 2 de la Ley foral navarra 27/2002.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

Como se puede apreciar el art. 71 LBRL añade los siguientes requisitos a los exigidos por la DA de la LOMR: el asunto sometido a referéndum debe ser de la competencia propia municipal; se exceptúan los asuntos relativos a Hacienda local; mientras que la DA de la LOMR habla de «asuntos relevantes», la expresión empleada por la LBRL es más restrictiva «asuntos de especial relevancia»; sólo se mantiene el ámbito de la consulta, mientras que la LOMR se refiere a asuntos «de índole municipal», la LBRL emplea una expresión equivalente: asuntos «de carácter local».

Como ha dicho el TS, «hay que destacar, ante todo, que dichos requisitos son concurrentes y, dados los términos en que se formulan, revelan un designio del legislador ciertamente restrictivo respecto de esta fórmula de participación popular en el procedimiento de adopción de decisiones municipales, inspirado en el sistema de representatividad electiva»³⁸¹. Sin embargo, una cosa es constatar la voluntad del legislador de restringir el acceso a este cauce participativo, y otra muy distinta que los requisitos establecidos por el legislador deban interpretarse de forma restrictiva. En este sentido, no podemos compartir la tesis de que «a diferencia de la participación representativa, la participación directa se prevé y regula como un sistema excepcional, ocasional y para los casos expresamente previstos en la norma y como excepcional que es la participación directa, la interpretación de dicha normativa debe participar de tales criterios restrictivos y excepcionales»³⁸².

También el Tribunal Constitucional ha interpretado de forma restrictiva los institutos de participación directa, cuando nos dice que: «Y aun si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación [directa], los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución, en el que «priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de democracia directa».(STC 76/1994, fundamento jurídico 3)».³⁸³

Esta conclusión del Tribunal Constitucional no nos parece correcta: de la primacía de la democracia representativa no deriva necesariamente la necesidad de restringir los supuestos de democracia directa. Dicho de otro modo, el reconocimiento de un amplio número de institutos de democracia directa no pone en peligro la democracia representativa, siempre que tales institutos se utilicen de modo esporádico. Sólo el uso excesivamente frecuente de los mismos podría llevar a suplantar la democracia representativa³⁸⁴

³⁸¹ Sentencia de 17 de febrero de 2000 (RJ 2000\77), FD 5.º.

³⁸² STSJ de Navarra, de 22 de junio de 2001 (RJCA 2001\916), fundamento de derecho 4.º

³⁸³ STC 119/1995, FJ 3. Manuel Aragón Reyes mantiene la tesis del Tribunal Constitucional, y así dice que: «Hay que sostener que en nuestro Estado democrático la democracia representativa es la regla general y el referéndum la excepción, por lo que las normas que lo prevén han de ser interpretadas restrictivamente» - Manuel Aragón Reyes: «La democracia constitucional», en Gumersindo Trujillo, Luis López Guerra, Pedro González-Trevijano (Directores): *La experiencia constitucional (1978-2000)*, CEPC, Madrid, 2000, ps. 27-39, esp. p. p. 34. Esta idea de la interpretación restrictiva de los institutos de democracia directa fue ya mantenida por el autor en: «La iniciativa legislativa», REDC N° 16, enero-abril 1986, ps. 287-311, p. 305.]

³⁸⁴ Véase Javier Pérez Royo: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1994, p. 330.

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

Además, la tesis del Alto Tribunal no parece tener en cuenta que el derecho a participar directamente es un derecho fundamental (art. 23.1 CE), y que en cuanto tal exige ser interpretado de la forma más favorable a su ejercicio, y que existe un mandato a los poderes públicos a fin de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política (art. 9.2 CE y art. 69.1 LBRL)³⁸⁵.

Dicho esto, veamos estos requisitos:

A) Exige el art. 71 LBRL que el asunto a someter a referéndum sea «de especial relevancia» para los intereses de los vecinos, es decir, un asunto que no sea de mera administración ordinaria, cotidiana. Sin embargo, es difícil precisar más este requisito³⁸⁶. Para el Tribunal Supremo se trata de «un concepto jurídico indeterminado»³⁸⁷, de modo que «quedan fuera de la posibilidad de esas consultas, aquellos asuntos que carezcan de interés, o sean normales habituales en la vida ciudadana»³⁸⁸.

La apreciación de la relevancia del asunto corresponde realizarla, en primer término, al sujeto portador de la iniciativa de referéndum, después, al órgano encargado de la verificación de los requisitos de la solicitud (si no es el Pleno) y al Pleno municipal³⁸⁹, en el momento de decidir, por mayoría absoluta, si solicita o no al Gobierno la autorización de la convocatoria. Puede

³⁸⁵ En este sentido, véase: Luis Aguiar de Luque: «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», en Gumersindo Trujillo, Luis López Guerra, Pedro González-Trevijano (Directores): *La experiencia constitucional (1978-2000)*, CEPC, Madrid, 2000, ps. 67-96, esp. p. 87. En el mismo sentido, Josep M. Castellà Andreu: *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración pública (Un estudio del artículo 105 de la Constitución)*, CEDECS, Barcelona, 2001., p. 197-. A favor de una interpretación extensiva de la participación directa, véase también Juan A. Santamaría: «Artículo 23», en Garrido Falla, F. (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985, p. 447; y Nicolás Pérez Sola: «Algunas consideraciones en torno al derecho fundamental a la participación directa en los asuntos públicos», *Revista de Derecho Político*, N° 4, 1996, págs. 97-118, esp. p. 118.

³⁸⁶ Antonio Serrano Pascual habla de «requisito de contornos vagos e imprecisos»- *Participación ciudadana...*, cit., p. 109-; y Joan Barata i Mir la califica de expresión «ambigua»- *Los actos de gobierno...*, cit., p. 187-.

³⁸⁷ Considera Juan Manuel Trayter Jiménez que la especial relevancia para los vecinos es un concepto jurídico indeterminado «que excluye cualquier tipo de discrecionalidad en su aplicación, posibilitando entonces su control judicial»- *El control del planeamiento urbanístico*, cit., p. 202-. En el mismo sentido, Joan Barata i Mir: *Los actos de gobierno...*, cit., p. 189 y 190. Sin embargo, en nuestra opinión, a pesar de todo, nadie mejor que los propios vecinos o sus representantes saben lo que es especialmente relevante para ellos, por lo que los tribunales deberán autolimitarse a la hora de juzgar este requisito, a fin de no sustituir la voluntad del Pleno municipal por la suya propia.

³⁸⁸ STS de 14 de noviembre de 1989. (RJ 1989\8304), fundamento de derecho séptimo de la Sentencia apelada (Sentencia de la Sala de la A.T de Sevilla, de 14 de junio de 1988), confirmado por la STS en su fundamento 1.º. En este caso, la Comisión Ciudadana Pro Metro de Sevilla solicita al Alcalde de esta ciudad la celebración de una consulta popular «con el exclusivo objeto de conocer la voluntad popular acerca de la continuación de las obras del metro de Sevilla»; contra la desestimación por silencio administrativo, promueve recurso ante la A.T. de Sevilla, que lo estima. Apelada la Sentencia por el Ayuntamiento de Sevilla, el TS desestima la apelación y confirma la sentencia apelada.

³⁸⁹ Tomás Font i Llovet considera que corresponde al Ayuntamiento apreciar la circunstancia de la especial relevancia para los intereses de los vecinos - «El referéndum local en España», cit., p. 125-.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

ocurrir que surja un conflicto entre los vecinos (si son los portadores de la iniciativa) y el Pleno municipal, si éste no aprecia la relevancia del asunto, y aquellos sí. Sin embargo, si los promotores de la iniciativa de referéndum han conseguido reunir el número de firmas exigidas por la ley, es que el asunto reviste cierta relevancia, y por tanto, no es probable que el Pleno, por este solo motivo, acuerde no continuar con el procedimiento. No obstante, contra el acuerdo del Pleno municipal que decide no solicitar la autorización del Gobierno cabe recurso por la vía contencioso administrativa, pero es difícil que el juez pueda controlar el juicio de relevancia realizado por el Pleno, salvo en supuestos en que se perciba de forma manifiesta, por las circunstancias del caso, que el asunto era relevante para los vecinos y el Pleno no lo quiso apreciar de este modo³⁹⁰. En todo caso, consideramos que el Gobierno no puede denegar la autorización del referéndum basándose en que el asunto no es de «especial relevancia», puesto que ninguna otra instancia ajena a la propia Corporación municipal puede saber mejor que ésta qué es relevante para ella y sus vecinos³⁹¹.

B) El segundo requisito exigido por el art. 71 LBRL es que el asunto objeto de la consulta sea de «competencia propia municipal». Esta expresión pueden entenderse en dos sentidos: en primer lugar, excluyendo los asuntos que sean de competencia ajena al municipio³⁹².

En relación con esto, los tribunales han considerado que no son asuntos de competencia municipal: la segregación de un municipio de una Comunidad Autónoma para su incorporación a otra³⁹³; y el deslinde de términos municipales³⁹⁴.

³⁹⁰ Menos admisible es que el órgano judicial anule el acuerdo del Pleno, por considerar que al asunto objeto de referéndum no reviste especial relevancia, sustituyendo así el juicio del órgano municipal representativo por el suyo propio. En sentido contrario, Joan Barata i Mir: *Los actos de gobierno...*, cit., p. 190.

³⁹¹ De hecho, ninguna de las denegaciones de autorización realizadas hasta la fecha lo ha sido por el motivo de la «escasa relevancia» del asunto para los intereses de los vecinos.

³⁹² En este sentido, J.A. Santamaría Pastor: «Artículo 92», cit., p. 1320; Antonio Serrano Pascual: *Participación ciudadana y Ayuntamientos democráticos*, cit., p. 112, donde añade: «debe romperse, en este sentido, la práctica viciosa seguida en algunas Corporaciones locales, que han sometido a debate y votación materias que escapaban a su competencia, a pesar de su actualidad e importancia para sus vecinos»; Luis Morell Ocaña, *El régimen local español*, cit., p. 412; Joan Oliver Araujo: «El referéndum en el sistema constitucional español», *Revista de Derecho Político*, N.º 29, 1989, ps. 115-189, esp. p. 173;

³⁹³ STS de 22 de enero de 1993 (RJ 457\1993). El caso se refiere a denegación por el Consejo de Ministros de la autorización de la convocatoria de un referéndum en el municipio de Villaverde de Trucios (Cantabria) sobre la agregación de dicho municipio a la Comunidad Autónoma del País Vasco. En el fundamento de derecho primero dirá el TS que: «No obstante, no se está en el presente caso ante una de las consultas populares previstas en el artículo 71 de la Ley Básica de Régimen Local (...), por no tratarse estrictamente de un tema de competencia municipal y de carácter local. Por el contrario el referéndum de que se trata forma parte del procedimiento previsto en el artículo 8 del estatuto de Autonomía del País Vasco (...), relativo a la agregación a la Comunidad Autónoma de municipios pertenecientes a otras, si bien es indudable que el tema afecta asimismo a la Comunidad Autónoma de Cantabria a la que pertenece actualmente el municipio en cuestión». Esta argumentación se reproduce en el fundamento de derecho sexto de la STS de 24 de febrero de 1997 (RJ 1997/1519), sobre el mismo asunto, aunque en este caso el recurso no lo interpone la Diputación Foral de Vizcaya sino el Ayuntamiento de Villaverde Trucios. Los mismos argumentos se reiteran en la STSJ de Castilla y León, de 9 de julio de 1999 (RJCA 1999\2029), fundamento 140

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

En una segunda aproximación, ha de tratarse de un asunto de la competencia propia municipal, no delegada. La distinción entre competencias propias y delegadas la realiza el artículo 7 de la LBRL; las primeras se ejercen «en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad», mientras que las segundas «se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad local».

De acuerdo con esto, es lógico que se circunscriban a las competencias propias los asuntos que pueden ser objeto de referéndum, pues dicho ámbito es el único en el que «el municipio se encuentra capacitado para decidir libremente entre diversas opciones legalmente posibles, sobre la base de criterios de naturaleza esencialmente política (STC 193/1987, de 9 de diciembre)»³⁹⁵.

La dificultad estriba en determinar cuáles son las competencias propias municipales. La posición predominante en la doctrina es la de que las competencias propias de los municipios son las enumeradas en el art. 25.2 LBRL³⁹⁶. Hay que tener presente que competencia propia no significa competencia exclusiva, pues la lista de materias del artículo 25.2 coincide en parte con las enumeradas en el art. 148.1 CE como competencias de las CCAA. Por tanto, aunque la competencia sea compartida, cabe referéndum municipal.

A la lista del art. 25.2 hay que añadir, como competencia propia municipal, la lista de

de derecho segundo, en relación con el referéndum celebrado en el Ayuntamiento del Condado de Treviño (Burgos) para la segregación del mismo de la Comunidad de Castilla y León. Sin embargo, como dice el Tribunal Supremo, en estos casos no estamos ante el referéndum del art. 71 LBRL, sino ante un referéndum municipal específico, previsto en una norma de carácter estatutario. En este sentido, véase: Tomás Prieto Álvarez: «Tres cuestiones jurídicas en torno al contencioso de Treviño: competencias de las Comunidades Autónomas sobre su territorio, alcance de la autonomía local, actos administrativos discrecionales de contenido político», *REAL* 285, enero-abril 2001, ps. 215-247, esp. p. 232.

³⁹⁴ STSJ de la Comunidad Valenciana, de 31 de julio de 1996 (RJCA 1996\2645) en cuyo fundamento de derecho 3.º se dice: «...no nos hallamos ante una modificación de límites territoriales, sino de deslinde entre poblaciones (capítulos I y II del Real Decreto 1690/1986), por lo que no es de aplicación el artículo de la Ley 7/1985 (...), pues no se trata de una competencia municipal sino intermunicipal».

³⁹⁵ Joan Barata i Mir: *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*, cit., p. 103.

³⁹⁶ Véase, en este sentido, Ortega Álvarez, Luis: «Las competencias propias de las Corporaciones Locales» en Santiago Muñoz Machado (Dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, Vol I, 1988, ps. 214 y ss., p. 214; también en «La garantía institucional y las competencias locales», en *Informe sobre el Gobierno local*, cit. p. 360; Sosa Wagner, Francisco, «La autonomía local», *REALA* N.º 241, 1989, esp. p. 20; Julio Ponce Solé: *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Civitas, Madrid, 1996, ps. 60 y ss., y los autores allí citados. Así lo entiende, asimismo, el TS en la Sentencia de 14 de noviembre de 1989 (RJ 1989\8304), fundamento de derecho séptimo de la sentencia apelada, confirmada por la STS.

En cambio, otros autores consideran que la lista de competencias propias es la del art. 26 LBRL. Véase: Entrena Cuesta, *Curso de Derecho Administrativo*, I/2, Madrid, 9ª ed., 1988, p. 253; Tomás Font i Llovet: «Las competencias locales» en FONT I LLOVET (Dir.): *Informe sobre el Gobierno local*, MAP, Madrid, 1992, ps. 21-41, esp. p. 77 y ss. En cambio, Luis Míguez Macho, considera que ninguno de los preceptos citados, ni el art. 25 ni el 26 de la LBRL, garantizan un mínimo de competencias propias locales a las Corporaciones locales: «El sistema de competencias locales ante el nuevo pacto local», *REAL*, N.º 289, mayo-agosto 2002, ps. 37-58. p. 51 y ss.-.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

servicios obligatorios del artículo 26.1 LBRL. Además de las competencias que les atribuyan las leyes sectoriales (siempre que no se trate de una mera delegación de competencias)³⁹⁷.

En caso de duda, hay que considerar que un asunto es de competencia municipal si no concurre un interés supramunicipal prevalente³⁹⁸.

Cuando el asunto objeto de la consulta es un acuerdo municipal sobre una fase de un procedimiento complejo en el que interviene otras administraciones públicas, es preciso tener en cuenta la regla prevista en el art. 1.2 del Decreto catalán 294/1996: «En aquellos asuntos en los que sea necesaria la aprobación o el informe vinculante de otras Administraciones públicas, la consulta ha de versar sobre aquellos aspectos a los que corresponda pronunciarse exclusivamente el Ayuntamiento»³⁹⁹. En este sentido, Juan Manuel Trayter Jiménez ha dicho que: «en lo referente al contenido de los Planes Generales de Ordenación Urbana, sería necesario distinguir (...) lo que constituyen elementos integrantes del planeamiento con interés supramunicipal (que quedarían excluidos de la posibilidad referida) de otros que únicamente afectan a los intereses de los vecinos y sí podrían ser objeto de consultas populares»⁴⁰⁰.

En nuestra opinión la competencia exclusiva del Ayuntamiento puede ser decisoria o incluso consultiva, por ejemplo la emisión de un informe o un parecer de carácter vinculante o no vinculante, para que resuelva la Administración superior. Este informe o parecer podrá ser acordado de acuerdo con la opinión popular manifestada en referéndum. En todo caso, como es obvio, el asunto sometido a consulta ha de ser de carácter discrecional (ha de permitir al menos dos alternativas posibles), y no enteramente reglado, pues de lo contrario los electores no podrían pronunciarse legalmente por un sí o por un no⁴⁰¹.

C) Otro requisito es que el asunto sea de «carácter local». El TS, en la Sentencia 14 noviembre de 1990 (RJ 1989\8304), ha dicho que el carácter local de una materia supone que «su

³⁹⁷ En este sentido, Juan Manuel Trayter Jiménez: *El control...*, cit., ps. 200 y 201.

³⁹⁸ Así lo precisa el artículo 1.2 del Decreto catalán 294/1996: «tienen carácter local aquellos asuntos en los que no concurre un interés supramunicipal prevalente», aunque este precepto confunde el requisito del carácter local del asunto con el de la competencia propia municipal. En este sentido, Joan Barata i Mir: *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*, cit., p. 185.

³⁹⁹ El Proyecto de ley andaluza 5-99/PL-0008608, de Regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía (BOPA N° 368, Quinta Legislatura, Sevilla, 24 de septiembre de 1999), disponía en su artículo 2.2 que «a los efectos previstos en el resultado anterior, cuando en un asunto concorra un interés municipal prevalente o cuando sea necesaria la aprobación o el informe vinculante de otras Administraciones Públicas, la consulta habrá de versar exclusivamente sobre aquellos aspectos en los que tenga competencia la Entidad Local». Texto que fue suprimido en la versión definitiva de la Ley, como consecuencia de la enmienda n° 58 presentada por el Grupo Socialista al segundo proyecto de ley, en que tal precepto se reitera (BOPA N° 104, de 15 de febrero de 2001, p. 4.888 y ss.).

⁴⁰⁰ *El control...*, cit., p. 202.

⁴⁰¹ En este sentido, Juan Manuel Trayter Jiménez- *El control...*, cit., p. 202-. Al respecto considera el autor que el asunto sometido a referéndum por el Ayuntamiento de Palamós, en junio de 1994, sobre si urbanizar o no la playa de Castell, era de competencia propia municipal- cit., ps. 217 y 218-.

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

planteamiento no podrá superar los límites geográficos del término municipal»⁴⁰². En el mismo sentido, la STS de 17 de febrero de 2000 (RJ 2000\77), considera que rebasa el carácter local el referéndum que se pretendía celebrar en Algeciras sobre «la articulación del municipio de Algeciras y de su entorno en la novena provincia andaluza», pues «en efecto, la constitución de una nueva provincia, a costa - inevitablemente- de desgajar parte de otra u otras preexistentes es un «asunto» que supera el ámbito local para encuadrarse en ámbitos supralocales tanto de orden comarcal (con razón alegan diversos informes que afectarían a los municipios de Los Barrios, Castellar de la Frontera, Jimena de la Frontera, La Línea de la Concepción, San Roque y Tarifa, entre otros) como provincial, autonómico y estatal» (fundamento de derecho sexto).

De la misma opinión parece ser la mayoría de la doctrina. Así, se considera que deben excluirse las consultas «de interés o repercusión supramunicipal»⁴⁰³, esto es, «que incidan directa o indirectamente en ámbito administrativos distintos del municipio en cuestión, lo cual excluiría no sólo a la esfera de Administraciones de ámbito territorial superior, sino incluso a los demás entes municipales»⁴⁰⁴.

En conclusión, los requisitos de que el asunto sea de competencia propia municipal y de carácter local son muy restrictivos, y ciertamente contradictorios con la concepción de la autonomía local mantenida por el TC como derecho del municipio a participar en cuanto asuntos le atañen⁴⁰⁵, o dicho en palabras del art. 2.1 LBRL, «su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses», derecho que deberán asegurar la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, «para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a los entes locales» (art. 2.1 LBRL). Podrían interpretarse los requisitos del art. 71 LBRL (competencia propia municipal, interés local) desde el derecho a la autonomía⁴⁰⁶, y

⁴⁰² STS de 14 de noviembre de 1989 (RJ 1989\8304), Caso *Comisión Ciudadana Pro Metro de Sevilla*, fundamento de derecho séptimo de la Sentencia apelada, confirmado por el fundamento de derecho primero de la STS. En este caso, la A.T de Sevilla (y el TS) considera que el asunto objeto de la eventual consulta, acerca de la continuación de las obras del metro de Sevilla, reúne todos los requisitos del art.71 LBRL: «No ofrece duda que la cuestión planteada, en la petición que la actora hizo llegar al señor Alcalde de Sevilla, goza de todas y cada una de esas características; ciertamente, el transporte colectivo de viajeros es una competencia propia municipal, y el contar con un medio de transporte de las características del metro, que alivie el tráfico de vehículos en superficie en una ciudad como Sevilla, tiene una especial relevancia para los vecinos, y es un tema local que sólo de modo tangencial afecta a la hacienda local, de modo que es cuestión ajena a la misma».

⁴⁰³ Juan Antonio Santamaría: «Artículo 92», cit., p. 939. En el mismo sentido, Joan Oliver Araujo: «El referéndum en el sistema constitucional español», cit., p. 173.

⁴⁰⁴ Joan Barata i Mir: *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*, Tecnos, Madrid, 1999, p. 184, donde cita en el mismo sentido a M. Sánchez Morón: «Información y participación ciudadana en la Administración local», en AAVV: *Ponències del Seminari de Dret Local*. Tercera edició (Curs 90-91), Adjuntament de Barcelona, Barcelona 1992, ps. 251 ss.

⁴⁰⁵ STC 32/1981, FJ 4; 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9 y 40/1998, de 14 de febrero, FJ 39.

⁴⁰⁶ En este sentido, el Ayuntamiento de Algeciras, ante la denegación por el Consejo de Ministros de la convocatoria de un referéndum sobre la creación de la novena provincia andaluza, por rebasar el asunto la competencia municipal, alegó que «si bien el Ayuntamiento demandante asume la realidad de que la decisión final sobre la creación de la novena provincia andaluza es algo que excede de sus competencias,

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

entender que si los órganos de gobierno tienen derecho a intervenir en los asuntos que afecten al municipio (aunque no sean estrictamente de competencia propia del mismo), con igual razón lo tiene el electorado de esos municipios. O bien podría entenderse que aunque el órgano representativo del municipio tiene este derecho, no lo tiene el electorado directamente, porque el legislador ha querido privilegiar a la democracia representativa sobre la directa. Pero ya hemos dicho que esta interpretación chocaría con los mandatos de los artículo 9.2 CE y 69.1 LBRL.

D) Un último requisito, no exigido por el artículo 71 LBRL, pero obvio, es que el objeto de la consulta no puede infringir el ordenamiento jurídico estatal o autonómico. Exigencia que es recordada por el Decreto catalán 294/1996⁴⁰⁷, por la Ley andaluza 2/2001⁴⁰⁸, y por la Ley foral de Navarra 27/2002⁴⁰⁹. En este sentido, es ilegal la solicitud popular de referéndum sobre la destitución del alcalde, pues tal facultad sólo corresponde actualmente a los concejales (art. 197 LOREG)⁴¹⁰; también es «manifiestamente ilegal» el acuerdo del Ayuntamiento pleno de convocatoria de un referéndum sobre la autodeterminación de Euskal-Herria⁴¹¹.

lo evidente es que no puede privarse al municipio- pues la Ley de Régimen Local no lo impide, y las interpretaciones de sus principios realizadas por el Tribunal Constitucional, preámbulo de la Ley, y Carta Europea de Autonomía Local, avalan esta posibilidad- [...] de su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses (art. 2.1 LBRL), y la consulta cuya celebración se pretende, no es sino un instrumento para conformar un criterio al respecto, sin que - como se ha dicho- con ello se pretenda condicionar las decisiones de quienes poseen competencia para ello» (alegaciones reproducidas en la STS de 17 de febrero de 2000, FJ 3.º).

⁴⁰⁷ Art. 1.3: «El objeto de la consulta no puede ser contrario al ordenamiento jurídico estatal y autonómico».

⁴⁰⁸ Art. 2.2: «En ningún caso podrán someterse a consulta popular local asuntos cuando alguna de las opciones a escoger resulte contraria al ordenamiento jurídico».

⁴⁰⁹ Art. 2.2: «En ningún caso podrá someterse a consulta popular local un asunto cuando alguna de las opciones a escoger resulte contraria al ordenamiento jurídico».

⁴¹⁰ Véase la STSJ de Cataluña, de 17.7-1997 (RJCA 1977\1667). *Caso del Ayuntamiento de Figaró-Montmany*. El Alcalde suspende la convocatoria de Pleno extraordinario para debatir la moción de censura presentada contra él hasta que no se resuelva una consulta popular promovida por un grupo de vecinos que como electores expresan su deseo de que continúe el mismo Alcalde. El TSJ considera que tal suspensión vulnera el art. 23.2 CE. Ya hemos visto que la posibilidad de destitución del Alcalde de todos los vecinos existía en el estatuto Municipal de 1924 y en la Ley Municipal de 1935, y que en la Ley Municipal de Cataluña los electores podían revocar a todo el Pleno en su conjunto. En cambio la Proposición de ley sobre elección directa del Alcalde, que el 24 de noviembre de 1998 presentó el Grupo Socialista a la Mesa del Congreso de los Diputados, de forma incongruente, no contemplaba la posibilidad de revocación del Alcalde por el electorado. Véase BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie B, 7 de diciembre de 1998, N° 256-1. Proposición de ley 122/000227 Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

⁴¹¹ STSJ de Navarra de 18 de noviembre de 1997 (RJCA 1997\2446). El Pleno del Ayuntamiento de Puento de la Reina/Garés acuerda, el 18 de diciembre de 1991, «convocar un referéndum a la población, después de realizar un debate informativo sobre la Autodeterminación», acuerdo declarado manifiestamente nulo por el TSJ de Navarra, por contravenir lo dispuesto en el art. 2 CE.

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

E) Pero incluso reuniéndose todos los requisitos anteriormente vistos, se excluyen del referéndum municipal los asuntos relativos a la Hacienda local. En este sentido debe tenerse en cuenta, como orientación, el artículo 2.1 de la ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales (BOE 313, de 30 de diciembre), según el cual: «La Hacienda de las Entidades locales estará constituida por los siguientes recursos:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado⁴¹².
- b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos, y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades locales.
- c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- d) Las subvenciones.
- e) Los percibidos en concepto de ingresos públicos.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- h) Las demás prestaciones de Derecho público».

Como se observa, estamos ante una exclusión quizás excesiva⁴¹³, la cual no tiene antecedentes en nuestro Derecho histórico, y que no existe con tal amplitud, al menos en los países que hemos estudiado, en el Derecho comparado⁴¹⁴. Por estas razones, tal exclusión debe ser interpretada de forma restrictiva, y considerarse que cualquier incidencia indirecta en estos aspectos de la Hacienda local no es razón suficiente para excluir el referéndum⁴¹⁵.

⁴¹² El art 3 de la LHL dispone: «1. Constituyen ingresos de Derecho privado de las Entidades locales los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así con las adquisiciones a título de herencia, legado o donación. 2. A estos efectos, se considerará patrimonio de las Entidades locales el constituido por bienes de su propiedad, así como por los derechos reales y personales de que sean titulares, susceptibles de valoración económica, siempre que unos y otros no se hallen afectos al uso o servicio público. 3. En ningún caso tendrán la consideración de ingresos de Derecho privado los que procedan, por cualquier concepto, de los bienes de dominio público local».

⁴¹³ En este sentido, Antonio Serrano Pascual: *Participación ciudadana...*, cit., ps. 109-110. Por el contrario Joan Oliver Araujo justifica tal exclusión en «la particular naturaleza de los temas fiscales, especialmente actos para su utilización demagógica»- «El referéndum en el sistema constitucional español», cit., p. 173. y el Consejo de Estado, en Dictamen N° 943794, de 9 de junio de 1994- *Recopilación de doctrina legal 1994*, marginal 37- justifica la exclusión «en atención a la igualdad de derechos y de obligaciones de los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado y al principio de solidaridad (arts. 138-139 CE) por lo que escapa de la esfera de libre decisión de las entidades locales y tiene indudables repercusiones en ámbitos más amplios». Sin embargo, este razonamiento podría explicar las escasas competencias de los municipios en tales materias, pero no la exclusión del referéndum allí donde el municipio tenga competencias.

⁴¹⁴ Sin embargo, en el estudio más general realizado por Nicole Belloubet-Frier- «Les référendums municipaux», *Pouvoirs*, 1996, ps. 163-179, esp. p. 164-, se dice que normalmente se excluyen del objeto del referéndum las cuestiones relativas a finanzas locales, las que afectan a los elegidos locales o al procedimiento administrativo. Así, en lo que nos interesa, en Hungría y en la República checa se suelen excluir el presupuesto y la cuantía de los impuestos; y en Alemania, las reglamentaciones presupuestarias y las tasas municipales. Pero, como se observa, no son exclusiones tan amplias como en el caso español.

⁴¹⁵ Véase STS de 14 de noviembre de 1989 (RJ 1989\8304), donde se dice que la construcción de un metro municipal en Sevilla (objeto del referéndum), es un tema local que sólo de modo tangencial afecta a la hacienda local.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

Además de las finanzas locales, no deben entenderse excluidos otros aspectos relevantes del régimen municipal, como los presupuestos, cuestiones relativas al status de los representantes locales, o la organización interna de la administración municipal.

F) Por otra parte, el art. 71 LBRL se refiere a «asuntos» de competencia municipal, término más amplio que el de «acuerdos». En todo caso, al no disponerse nada, los «asuntos» pueden ser de competencia del Pleno (caso más frecuente) o incluso del Alcalde, que ha asumido importantes atribuciones, antes competencia del Pleno, a raíz de la modificación de la LBRL por la Ley 11/1999, de 21 de abril, o de otros órganos municipales por delegación de aquéllos, o, en su caso, con competencias propias⁴¹⁶.

G) Tampoco se dispone en el art. 71 LBRL, ni en la legislación autonómica de desarrollo promulgada hasta la fecha de hoy, si la consulta popular ha de celebrarse antes o después de la adopción del «acuerdo» o decisión por el Pleno u órgano municipal correspondiente, por lo que caben ambas modalidades de referéndum, tanto la de consulta previa a la de la adopción definitiva de un acuerdo, como la de ratificación o revocación del acuerdo ya adoptado⁴¹⁷.

H) Asimismo, puesto que no se prohíbe, el referéndum municipal puede versar sobre

⁴¹⁶ La ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local (BOE de 17 de diciembre), ha atribuido a las grandes ciudades una Junta de Gobierno (nombre que recibe la anterior Comisión de Gobierno) con competencias propias (art. 127 LBRL). Estas grandes ciudades son: a) municipios cuya población supere los 250.000 habitantes; municipios capitales de provincia cuya población sea superior a 175.000 habitantes; municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas; d) asimismo, municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales. En los supuestos previstos en las letras c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos. De acuerdo con la nueva Disposición adicional decimocuarta de la LBRL, el régimen del art. 127 LBRL también será de aplicación: a) a los Cabildos Insulares Canarios de las islas cuya población sea superior a 175.000 habitantes; b) a los restantes Cabildos Insulares de islas cuya población sea superior a 75.000 habitantes, siempre que así lo decida mediante Ley el Parlamento Canario a iniciativa de los Plenos de los respectivos Cabildos. Pero el órgano colegiado ejecutivo con atribuciones propias recibe el nombre de Consejo de Gobierno Insular.

Asimismo, hay que tener presente que de acuerdo con la Disposición adicional sexta LBRL (en la redacción dada por la Ley 11/1999, de 21 de abril), las ciudades de Madrid y Barcelona disponen de un régimen especial en el que se podrán atribuir a la Comisión de Gobierno determinadas competencias propias.

⁴¹⁷ En este sentido, Tomás Font i Llovet: «El referéndum local en España», cit., p. 126; Nicolás Pérez Sola: *La regulación constitucional del referéndum*, cit., p. 130; asimismo, Francisco Lliset Borrrel: *Manual de Derecho local*, 2.ª edición, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1986, p. 328, donde distingue entre «consulta popular», que tiene carácter previo a la adopción del acuerdo municipal, y «referéndum», que sería posterior a tal acuerdo. Para el autor, ambas modalidades se incluyen, sin efectos vinculantes, en el art. 71 LBRL. Por su parte, Alberto Martínez Sánchez, distinguía, en 1982, entre «consultas populares por vía de referéndum», que se celebran con posterioridad a la adopción del acuerdo municipal, de modo que éste «no tiene eficacia hasta que haya un resultado favorable al referéndum», y las «consultas meramente informativas», que se celebran antes de producirse el acuerdo corporativo, y que según el autor no estarían incluidas ni en el art. 149.1.32 CE ni en la DA de la LOMR- *Funcionamiento de los órganos representativos de las Corporaciones locales*, cit., p. 66-. Por otro lado, ya hemos visto que la distinción entre consulta popular y referéndum, en el sentido que le da Lliset Borrrel, ya fue introducida por la Ley Municipal de Cataluña de 1933.

CAPÍTULO 3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, ÁMBITO, OBJETO.

textos normativos como el reglamento orgánico, los planes municipales o las ordenanzas (salvo las fiscales). Es más, cuando la propuesta de referéndum acompaña a una «iniciativa popular» (art. 70 bis. 2, in fine), su objeto es la iniciativa popular, que consiste en propuestas de cuerdos o de actuaciones o proyectos de «reglamentos», entendiendo este término en sentido amplio que abarca las ordenanzas municipales. Además, la posibilidad de que el referéndum verse sobre textos normativos se contempla explícitamente en algunas leyes autonómicas al disponerse que la convocatoria de referéndum contendrá «el texto íntegro de la disposición o decisión objeto de la consulta»⁴¹⁸.

⁴¹⁸ Ej: Art. 145.1 de la Ley catalana 8/1987; art. 255.1, letra d) de la Ley gallega 5/1997.

Capítulo 4.

INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

1. Iniciativa referendaria.

1. 1. La exclusión del referéndum obligatorio.

En la legislación básica estatal de régimen local no se dan supuestos de referéndum obligatorio⁴¹⁹, como los contenidos en antecedentes legislativos del régimen local español. En esto, el régimen jurídico español se asemeja al de otros países de nuestro entorno (Francia, Italia y Portugal). El artículo 5 de la CEAL dispone que: «para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de referéndum. allí donde la legislación lo permita». Es decir, este precepto admite la posibilidad de un referéndum obligatorio en el supuesto de modificación de límites territoriales locales, pero siempre que la legislación del Estado concreto lo permita.

Pues bien, esta posibilidad ha sido descartada por la legislación estatal española. No se contiene ni en el art. 13 de la LBRL, ni en los arts. 3 a 11 del TRRL ni en los arts. 2 a 16 del RPDT⁴²⁰, todos

⁴¹⁹ Sin embargo, al margen de la legislación básica del régimen local, hay un supuesto de referéndum municipal obligatorio en el art. 8 del EA del País Vasco, el cual dispone: «Podrá agregarse a la Comunidad Autónoma del País Vasco otros territorios o municipios que estuvieran enclavados en su totalidad dentro del territorio de la misma, mediante el cumplimiento de los requisitos siguientes: a) que soliciten la incorporación el Ayuntamiento o la mayoría de los Ayuntamientos interesados, y que se oiga a la Comunidad o provincia a la que pertenezcan los territorios o Municipios a agregar. b) Que lo acuerden los habitantes de dicho Municipio o Territorio mediante referéndum expresamente convocado, previa la autorización competente al efecto y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos; c) Que lo aprueben el Parlamento del País Vasco y, posteriormente, las Cortes Generales del Estado, mediante Ley Orgánica». En este caso, la naturaleza de la autorización estatal es la misma que la del art. 71 LBRL, esto es, un acto administrativo de control de los requisitos legales, requisitos que, obviamente son distintos de los previstos en el art. 71 LBRL. Así, el Consejo de Ministros, en virtud de Acuerdo de 29 de abril de 1988, denegó la solicitud de referéndum del Ayuntamiento de Villaverde de Trucios, sobre su incorporación a la Comunidad del País Vasco, al no haberse realizado en el momento procedimental adecuado, esto es, tras el cumplimiento de los requisitos para su segregación de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Sobre esto, véanse las SSTs de 22 de enero de 1993 (RJ 1993\457) y de 24 de febrero de 1997 (RJ 1997\1519). Véase, asimismo, Tomás Prieto Álvarez: «Tres cuestiones jurídicas en torno al contencioso de Treviño: competencias de las Comunidades Autónomas sobre su territorio, alcance de la autonomía local, actos administrativos discrecionales de contenido político», cit., p. 232.

⁴²⁰ Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el reglamento de población y demarcación territorial de las Entidades locales (BOE n.º 194, de 14 de agosto).

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

ellos sobre alteración de términos municipales. De hecho, cuando se les ha planteado la cuestión, los tribunales han negado la exigencia de referéndum obligatorio en estos supuestos⁴²¹.

Sin embargo, para el caso concreto de segregación parcial de un municipio para constituir otro independiente, el art. 9.3 del TRRL (precepto que no se menciona como básico en la disposición final séptima del mismo cuerpo normativo, y es reiterado por el 11 RPDT), contempla la posibilidad, que no la obligación, de petición escrita por la mayoría de los «vecinos residentes» en la parte o partes que hayan de segregarse. La expresión entre comillas es más amplia que la de «electores» y puede incluir a los extranjeros residentes. En todo caso, el ejercicio de la iniciativa vecinal en estos supuestos (o en otros supuestos contemplados en la legislación estatal y/o autonómica⁴²²), equivale a la celebración de un referéndum entre los residentes en la parte a segregarse con resultado favorable a la segregación. De modo que en todos estos supuestos podría ser sustituida la iniciativa vecinal por un referéndum con idéntico quórum de votos al de firmas requeridas, referéndum que podría tener lugar en la fase de iniciación del expediente, o una vez aprobado el acuerdo provisional y en todo caso antes de su aprobación definitiva por el Ayuntamiento o Administración autonómica.

Hay un supuesto en que la LBRL requiere, como obligatoria, la iniciativa vecinal, es el de la constitución de nuevos Concejos abiertos, siempre que se den las circunstancias del artículo 29.1, letra b), esto es, aquellos municipios que superen los 100 habitantes, en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable. Se requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación de la Comunidad

⁴²¹ STSJ de Galicia, de 13 de abril de 1999 (RJCA 1999\1541), sobre la segregación de parte del término municipal de Cerco (Lugo) para la posterior constitución de un nuevo e independiente municipio llamado Burela, fundamento de derecho séptimo; y STSJ del País Vasco, de 3 de marzo de 2000 (RJCA 2000/444), en relación con la solicitud de segregación del municipio de Deba de una parte de su territorio y constitución de un nuevo municipio independiente denominado Itziar, fundamento de derecho tercero.

⁴²² La legislación estatal y la autonómica contemplan diversos supuestos de iniciativa vecinal o incluso popular en el procedimiento de adopción de determinados acuerdos relevantes para el municipio. Estos supuestos son:

a) Determinados procedimientos de alteración de términos municipales: art. 9.3 TRRL, art. 11.2 RPDT. También en la Ley catalana 8/1987, art. 12.1; Ley Foral de Navarra 6/90, art. 17; Ley de Castilla-La Mancha 3/91, art. 5, letra d), art. 11, letra d), y art. 18; Ley andaluza 7/1993, art. 12.2 y 12.3; Ley murciana 6/1988, art. 14.3; Ley castellano-leonesa 1/1998, art. 16.4; Ley gallega 5/1997, art. 33; Ley aragonesa 7/1999, art. 13.2; arts. 14.2 y 78.1 y 2 de la Ley riojana 1/2003.

b) En relación con la constitución de Entidades locales menores: RPDT, arts. 42, letra b) y 43.1.

Un régimen muy similar se contiene en la Ley catalana 8/1987 (art. 76); en la Ley murciana 6/1988, art. 69, en la Ley canaria 14/1990, art. 92, que se remite a la legislación de régimen local; en la ley cántabra 6/1994, art. 21.2 y 22.1; en la Ley castellano-leonesa 1/1998, art. 54.1; en la ley aragonesa 7/1999, art. 89.1; en la ley castellano-manchega 3/1991, art. 29.1; Ley gallega 5/1997, art. 154.1, letra a); Ley andaluza 7/1993, arts. 48.2 y 68.1, letra c); y Ley riojana 1/2003, art. 78.1.

c) Supuestos de constitución del Concejo Abierto: art. 29.2 de la LBRL; Ley foral de Navarra 6/1990, art. 32.2; Ley castellano-manchega 3/1991, art. 52.1; Ley catalana 8/1987, arts. 70.2 y 31.

d) En relación con la constitución de «órganos territoriales de participación»: art. 62.1 de la Ley catalana 8/1987; art. 41 de la Ley aragonesa 7/1999.

e) Para la constitución de los Concejos en Navarra: arts. 43.1 y 44.1, letra a), de la Ley Foral de Navarra 6/1990.

CAPÍTULO 4. INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

Autónoma. Puesto que no se dispone nada al respecto, el quórum de la iniciativa vecinal podría obtenerse mediante petición escrita firmada por la mayoría de los vecinos o mediante referéndum, esto es, votación popular en que se obtenga mayoría de votos de los vecinos favorables a la constitución del municipio en régimen de Concejo abierto. Pero al ser esto una mera posibilidad, tampoco en este caso estamos ante un referéndum obligatorio.

No obstante, la legislación básica estatal podría plantearse, de lege ferenda, supuestos de referéndum obligatorio, a los que, precisamente por tal carácter, no les serían aplicables las exigencias del art. 71 LBRL, entre ellas, la autorización estatal de su convocatoria. Puesto que ya dijimos que tal exigencia no dimanaba directamente del art. 149.1.32 CE para el referéndum municipal, su exclusión sería constitucionalmente factible. No obstante, aunque se mantuviera dicha autorización estatal también en estos casos, su alcance se limitaría a verificar si el caso concreto se subsume en uno de los supuestos de referéndum obligatorio contemplados en la ley. En cambio, la legislación autonómica, mientras tanto, no puede introducir supuestos de referéndum municipal obligatorio sin contradecir la legislación estatal básica.

1. 2. Naturaleza jurídica del derecho contemplado en el art. 18.1, letra f) de la LBRL: delimitación respecto de figuras afines.

1. 2. 1. Los dos supuestos de propuesta de referéndum contemplados en la LBRL: la «simple» y la «compleja».

Así pues, en nuestro ordenamiento el referéndum municipal es facultativo. Por ello, es de una importancia crucial el estudio de la iniciativa⁴²³, quién dispone de la misma y cuál es el alcance de ésta. El art. 71 LBRL guarda silencio al respecto, pero el artículo 18.1, letra f) del mismo texto legislativo establece que es un derecho de los vecinos «pedir la consulta popular en los términos previstos en la ley». Por su parte, el nuevo artículo 70 bis. 2 LBRL, introducido por la ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, contempla la posibilidad de que las iniciativas populares municipales (de propuestas de acuerdos, de actuaciones o de proyectos de reglamentos), puedan ir acompañadas de una «propuesta de consulta popular local».

Hay, pues, en la actual legislación básica de régimen local, dos supuestos de propuesta de referéndum: la que podríamos llamar «propuesta compleja» de referéndum, que acompaña a una «iniciativa popular» local, y la «propuesta simple», que no trae causa en el derecho de iniciativa popular reconocido a los vecinos en el nuevo artículo 18.1, letra h) LBRL.

En nuestra opinión ambas modalidades de propuesta referendaria pueden ser reconducidas al mismo derecho de los vecinos a pedir la consulta popular (art. 18.1.h LBRL), y se distinguen entre sí tanto por su objeto como por su posible titularidad. Es decir, mientras que la propuesta simple de referéndum tiene por objeto un acuerdo o disposición ya aprobados por la Corporación municipal, o un proyecto de acuerdo o disposición que emana en todo caso de la Corporación; la «propuesta compleja» de referéndum versa sobre una propuesta de actuación municipal (o de acuerdo o de disposición reglamentaria) que emana a su vez de los ciudadanos.

En el caso de la iniciativa o propuesta compleja de referéndum, la titularidad del derecho parece venir determinada por el propio art. 70 bis 2 LBRL que la contempla. En efecto, de acuerdo con dicho precepto, la propuesta de referéndum acompaña a una iniciativa popular, lo cual quiere decir que sólo podrán presentarla los proponentes de la iniciativa popular. De acuerdo con el precepto que estudiamos, sólo podrán ejercer el derecho de «iniciativa popular» «los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones», lo que viene a concretar lo

⁴²³ En este sentido, Pedro Cruz Villalón: « El referéndum consultivo como modelo...», cit., p. 147.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

dispuesto en el art. 18.1, letra h) de la Ley básica, que atribuye de forma genérica el derecho de iniciativa a «los vecinos». Además las iniciativas deberán ir suscritas por un determinado porcentaje de vecinos del municipio. Pues bien, estos mismos requisitos serían exigibles a la propuesta de referéndum que acompaña a la iniciativa, por cuanto, como hemos dicho, la realizan los mismos proponentes de la iniciativa popular. Esta «propuesta compleja» adopta la forma, pues, de iniciativa popular (es decir sólo de los vecinos electores) y colectiva (sólo por un determinado porcentaje de vecinos electores) de referéndum.

En cambio, en el supuesto de la «propuesta simple» de referéndum, el art. 18. 1, letra f) de la LBRL atribuye la titularidad del derecho de forma genérica a «los vecinos», debiendo ser la legislación autonómica de desarrollo (o, en su defecto, el reglamento municipal), la que concrete a qué vecinos corresponde el derecho. En consecuencia, el derecho a pedir el referéndum podrá ser reconocido a todos los vecinos del municipio y no sólo a los que gocen de derecho de sufragio activo (se habla entonces de iniciativa vecinal de referéndum, por contraposición a la popular), pudiendo ser su vez individual (de un solo vecino) o colectiva (exigiéndose entonces que la iniciativa venga suscrita por un determinado porcentaje de vecinos); podrá ser reconocido de forma exclusiva a los vecinos con derecho de sufragio activo (iniciativa popular, que puede ser a su vez individual o colectiva), o incluso a las asociaciones ciudadanas (se habla entonces de iniciativa asociativa). Como veremos, la legislación autonómica de desarrollo ha venido a regular con carácter general una iniciativa popular y colectiva de referéndum municipal.

En todo caso, tanto la propuesta simple como la compleja de referéndum son modalidades del mismo derecho a «pedir la consulta popular», derecho que se distingue tanto del de petición (art. 29 CE) como del derecho de iniciativa popular contemplado en el art. 18.1, letra h) de la LBRL, como a continuación veremos.

1. 2. 2. Delimitación respecto del derecho de petición.

Sin duda, no estamos ante una modalidad del derecho de petición⁴²⁴, sino ante un derecho subjetivo específico, reconocido por la ley a «los vecinos». Así lo dijo el Tribunal Supremo en la Sentencia de 14 de noviembre de 1989 (RJ 1989\8304)⁴²⁵: «y decimos que no se trata en este caso del ejercicio del derecho de petición, porque no estamos en presencia de una de las denominadas peticiones simples, o solicitudes de peticiones discrecionales y gratiables de la Administración (...) sino del ejercicio de una petición o pretensión fundada en derecho ante la Administración, y que en este supuesto supone la petición de reconocimiento de un derecho público subjetivo, que constituya y engendre una verdadera y auténtica reclamación»⁴²⁶.

Así pues, para el Tribunal Supremo la solicitud de referéndum es una pretensión

⁴²⁴ En este sentido, Francisco Mercadal Vidal: «Capítulo XX. Organización Municipal», cit., p. 910.

⁴²⁵ En este caso, la Comisión Ciudadana Pro Metro de Sevilla interpuso un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Territorial de Sevilla contra la desestimación por silencio administrativo de la petición que la misma Comisión formuló al Alcalde de Sevilla, solicitando la celebración de una consulta popular «con el exclusivo objeto de conocer la voluntad popular acerca de la continuación de las obras del metro de Sevilla». Estimada la demanda por la A.T. de Sevilla, la sentencia fue apelada ante el TS y confirmada por éste.

⁴²⁶ Fundamento de derecho cuarto de la Sentencia apelada, confirmada por el TS.

CAPÍTULO 4. INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

«fundada en derecho», que constituye y engendra una verdadera reclamación. En efecto, mientras que en el derecho de petición el solicitante o peticionario no puede ser titular de un derecho subjetivo o interés legítimo fundado en derecho sobre el objeto de la pretensión⁴²⁷; en cambio, en la solicitud de referéndum, el solicitante, en cuanto vecino, sí tiene interés legítimo en la convocatoria de un referéndum, al tener éste por objeto siempre un acto de interés general, «de especial relevancia para los intereses de los vecinos» (art. 71 LBRL) y , en cuanto vecino, y no por otro título más amplio (su condición de persona física o jurídica, por ejemplo), es titular del derecho subjetivo a solicitarlo.

Puesto que la distinción, a veces, no es tan clara, podríamos distinguir la iniciativa vecinal de referéndum del derecho de petición en base a los siguientes criterios⁴²⁸:

A) Titulares del derecho de petición son tanto personas físicas como jurídicas, nacionales o extranjeras, aunque no ostenten la condición de vecino del municipio⁴²⁹; em cambio, la titularidad del derecho del artículo 18.1, letra f) LBRL es algo más restringida: «dos vecinos», esto es, en principio, las personas físicas residentes en el municipio, lo que excluye a los no vecinos. Veremos que la legislación de desarrollo de este derecho lo reconoce a determinadas personas jurídicas (las asociaciones de vecinos), pero no a todas, y que incluso, en algunos supuestos, el derecho se restringe a determinados vecinos, los inscritos en el censo electoral. Además, en el supuesto de «propuesta compleja» , la iniciativa de referéndum sólo la tienen los vecinos con derecho de sufragio activo, como hemos visto

b) El objeto del derecho de petición es «cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de competencias del destinatario, con independencia de que afecten exclusivamente al

⁴²⁷ En esto se diferencia precisamente el derecho de petición de cualquier otro derecho, o de la solicitud de iniciación de un procedimiento administrativo. Como ha dicho el TC, la petición «excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o un interés legítimo especialmente protegido, incluso mediante la acción popular en el proceso penal o la acción pública en el contencioso contable o en el ámbito del urbanismo» (STC 242/1993, de 14 de julio, f) 1). Esta es la posición, asimismo, de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la doctrina. Véase al respecto Bartomeu Colom Pastor: *El derecho de petición*, Marcial Pons, Madrid, 1997, ps. 31 y ss. Más adelante, el autor define el derecho de petición en los siguientes términos: «es el derecho de los ciudadanos a dirigir peticiones a los poderes públicos que señalen las leyes, sobre materias de su competencia, cuando no son titulares de derechos subjetivos o de intereses legítimos»- cit., p. 39-.

⁴²⁸ Similares criterios, sobre todo el de la titularidad del derecho, emplea Paloma Biglino Campos para distinguir la iniciativa legislativa popular del derecho de petición- «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», REDC, 19, 1987, ps. 92 a 94. Véase, asimismo, de la misma autora: «Iniciativa legislativa popular», en Manuel Aragón Reyes: *Temas básicos de Derecho Constitucional, Tomo II*, Civitas, Madrid, 2001, ps. 168-170, esp. p. 168. En el mismo sentido, Bartomeu Colom Pastor ha dicho que: «fácilmente puede distinguirse el derecho de petición de la iniciativa legislativa popular por tres razones fundamentales: la primera, y desde el punto de vista subjetivo, porque no se exige un número determinado de firmas, ni la condición de elector en la persona o personas que suscriben la petición; la segunda, y desde el punto de vista formal, porque tampoco se exige un texto articulado con su exposición de motivos y un documento justificativo de la aprobación de la ley; la tercera, y desde el punto de vista objetivo o material, en la medida en que las leyes que regulan la iniciativa suelen incluir una lista de materias excluidas» - *El derecho de petición*, Marcial Pons, Madrid, 1997, ps. 37-38.

⁴²⁹ Artículo 1.1 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de petición (en adelante, LORDP): «Toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad, puede ejercer el derecho de petición...».

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

petionario o sean de interés colectivo o general» (art. 3 LORDP). El derecho del art. 18.1.f) LBRL tiene un objeto muy específico, el referéndum, el cual ha de versar asimismo sobre un asunto que sea competencia del destinatario, esto es, de competencia municipal; pero se restringe a los asuntos de competencia propia municipal, no delegada, y de carácter local, excluidos los asuntos relativos a hacienda local, sobre los que sí cabe ejercitar el derecho de petición; además, la solicitud del artículo 18.1.f) no puede tener por objeto asuntos que afecten exclusivamente al petionario o de interés colectivo, sino que ha de ser necesariamente de interés general (estamos ante un acto de indirizzo político-administrativo), y en concreto, de «especial relevancia para los intereses de los vecinos». Esta restricción del objeto de la solicitud del art. 18.1.f) LBRL, con exclusión expresa de determinadas materias, es suficiente para entender que estamos ante un derecho distinto al de petición.

C) La formalización del derecho de petición es siempre por escrito (art 29.1) y puede ser individual o colectiva, firmada en este último caso por los petionarios (art. 4 LOMR); la solicitud del artículo 18.1.f) LBRL también se realizará por escrito; y en principio, a falta de legislación de desarrollo, puede ser tanto individual como colectiva en el supuesto de propuesta simple⁴³⁰, y sólo colectiva en el caso de propuesta compleja.⁴³¹ Esta exigencia, no impuesta por el art. 29.1 CE ni por su ley orgánica de desarrollo, nos lleva a pensar igualmente que no estamos ante el derecho de petición.

D) Por lo que respecta a la tramitación de la petición, en ambos casos hay una fase de admisión a trámite de la solicitud, y un plazo de subsanación de errores⁴³², pero los requisitos

⁴³⁰ Sin embargo, como veremos, la legislación de desarrollo sólo ha admitido la modalidad colectiva, exigiendo además un número mínimo de firmas para que la solicitud sea válida, firmas que han de venir autenticadas mediante fedatario público.

⁴³¹ Es aplicable, en todo caso, lo dispuesto en el art. 70 LRJAP, sobre la solicitudes de iniciación del procedimiento administrativo: «1. Las solicitudes que se formulen deberán contener:

- a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- b) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
- c) Lugar y fecha.
- d) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.

- e) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.

2. Cuando las pretensiones correspondientes a una pluralidad de personas tengan un contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, podrán ser formuladas en una única solicitud, salvo que las normas reguladoras de los procedimientos específicos dispongan otra cosa».

⁴³² La subsanación de errores de la solicitud en el caso del derecho de petición se prevé en el art. 7 LORDP, mientras que en el caso del artículo 18.1.f) LBRL, a falta de legislación de desarrollo, hay que tener en cuenta lo que dispone el artículo 71 LRJAP, sobre subsanación y mejora de la solicitud: «1. Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicables, se requerirá al interesado para que, en el plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no se hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 42.

2. Siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, hasta cinco días, a petición del interesado o a iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales.

CAPÍTULO 4. INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

(tanto formales como materiales) a examinar de la solicitud de referéndum son más gravosos que en el caso del derecho de petición.

Como se puede observar, el del art. 18.1.f) LBRL es un derecho distinto al de petición, exigiendo unos requisitos mucho más restrictivos en cuanto a su titularidad, objeto y formalización; lo cual hace suponer que tal derecho debe tener una mayor eficacia que el ejercicio del derecho de petición. Pero a los efectos de la solicitud de referéndum vamos a dedicar un epígrafe específico.

1. 2. 3. Delimitación respecto de la «iniciativa popular».

Es preciso distinguir, sin embargo, el derecho a pedir la consulta popular, reconocido en la letra f) del apartado primero del art. 18 LBRL, respecto del derecho a ejercer la «iniciativa popular», contemplado en la letra h) del mismo precepto. Aunque la titularidad de ambas figuras participativas puede ser la misma, correspondiendo a los vecinos con derecho de sufragio activo en los supuesto de «iniciativa popular» y de propuesta «compleja» de referéndum, y en principio a todos los vecinos, (debiendo ser concretada por la legislación autonómica) en el supuesto de propuesta simple de referéndum; ambos institutos se distinguen en cambio en base a los siguientes criterios:

A) Por su objeto. La «iniciativa popular» tiene un objeto amplísimo, consistiendo en «propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal» (art. 70 bis 2 LBRL). Debe entenderse que la expresión «reglamentos» abarca cualquier tipo de disposición reglamentaria, también las ordenanzas municipales. No se establece ninguna restricción o exclusión respecto de las materias de competencia municipal que pueden ser objeto de la iniciativa, ni siquiera se exige que sean asuntos de competencia propia municipal, pudiendo serlo de competencia delegada. En cambio, el derecho de la letra f) del art. 18.1 LBRL tiene por objeto exclusivamente un acuerdo municipal de referéndum, que a su vez está sujeto a las restricciones del artículo 71 LBRL: sólo podrán someterse a consulta popular «aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local». Pudiera entenderse que el derecho a pedir la consulta popular es una modalidad de iniciativa popular con un objeto específico: una propuesta de referéndum. Pero esta tesis es difícilmente sostenible por varias razones: primera, porque el art. 18.1 LBRL configura el derecho a pedir la consulta popular (letra f), como un derecho distinto y diferenciado respecto del derecho a ejercer la «iniciativa popular» (letra h). Segunda: la titularidad del derecho no coincide necesariamente en el supuesto de una propuesta «simple» de referéndum. Tercera: en la propuesta simple de referéndum, el texto o acuerdo que se ha de someter a referéndum no emana del electorado sino de la Corporación municipal; en cambio, en la «iniciativa popular» el texto o proyecto sobre el que ha de pronunciarse el Pleno emana de una porción del electorado (los promotores de la iniciativa). En esto coincide la «iniciativa popular» con la propuesta compleja de referéndum, pero esta última «será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo 71», en consecuencia, la propuesta compleja de referéndum es una forma de ejercicio del derecho de la letra f), y no del de la letra h), del art. 18.1 LBRL.

B) Por su finalidad: «la iniciativa popular» tiene como finalidad que el Pleno municipal se pronuncie sobre el texto normativo o sobre la propuesta de actuación o de acuerdo presentada por los ciudadanos, sin que sea necesario su sumisión a la voluntad popular; en cambio, la propuesta

3. En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquella. De ello se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento».

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

de referéndum sobre un texto normativo o acuerdo municipal (para su aprobación o rechazo) busca no un pronunciamiento del Pleno sino del electorado sobre el mismo.

C) Por sus efectos: los efectos de la «iniciativa popular» parecen venir determinados por la propia LBRL. En efecto, el art. 70 bis. 2 de la LBRL dispone que «tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia». En consecuencia, el Pleno está obligado a debatir y votar sobre la propuesta y el órgano competente a resolver, perno ninguno de estos órganos está obligado a votar o resolver en sentido favorable a la aprobación de la propuesta de actuación o del proyecto de reglamento. En este sentido, puede decirse que la iniciativa popular no tiene efectos vinculantes para la Corporación municipal, por cuanto no obliga a ésta a aprobar la propuesta ciudadana. Hay que tener presente que la iniciativa popular se regula en el art. 70 bis. 2 LBRL «sin perjuicio de la legislación autonómica en esta materia», la cual podría reconocer efectos vinculantes a la iniciativa. Sin embargo, esta solución no parece la más congruente con el principio democrático, pues supone que un porcentaje de los vecinos impone su voluntad sobre el órgano municipal que representa a todos los electores.

Por el contrario, los efectos del derecho a pedir la consulta popular no vienen definidos en la LBRL, ni en el supuesto de propuesta simple (arts. 18.1, letra f) y 71), ni en el de propuesta compleja (art. 70 bis. 2, in fine, que se remite al art. 71). La ley autonómica (o en su defecto, el reglamento municipal⁴³³), podrá regularlos como vinculantes o no para el Pleno municipal, aunque en este caso lo más conforme con el principio democrático, y con el principio de respeto a la voluntad popular, es que la solicitud de referéndum tenga carácter vinculante para el órgano plenario, porque lo que solicita un porcentaje de los vecinos no es que el Pleno apruebe un determinado texto o acuerdo, sino que lo someta al electorado para que éste decida en último término.

Por otro lado, tanto la «iniciativa popular» como el derecho a «pedir la consulta popular» (en este último caso, en sus modalidades de propuesta simple y de propuesta compleja) tienen cabida en los ámbitos objetivo y subjetivo del derecho a participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1 CE)⁴³⁴. En efecto, dentro del concepto de «asuntos públicos», deben ser incluidos los actos discrecionales de alcance general que emanan de órganos representativos municipales: esto es, las actuaciones, acuerdos y reglamentos (también ordenanzas), que son objeto de la «iniciativa popular», y el acuerdo de referéndum, sobre el que versa la solicitud del art. 18.1. letra f) LBRL, en relación con el artículo 71. Desde el punto de vista subjetivo, su encuadre en el concepto de «ciudadanos» del art. 23.1 CE es claro cuando el derecho se reconoce

⁴³³ En este sentido, Tomás Font i Llovet ha dicho que la limitación del art. 69.2 LBRL no afectaría a aquellos casos en que la fórmula participativa en cuestión se estableciese a nivel legal: «Informe sobre las relaciones entre los ciudadanos y la Administración y los instrumentos de participación directa», en: AAVV: *Documents de treball per a la carta municipal 6. Potestat normativa, procediment, participació, bens i contractació*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona, 1989, ps. 141 ss., esp. p. 1946, cit. por Joan Barata i Mir: *Los actos de gobierno...*, cit., p. 161.

⁴³⁴ El TC ha incluido la «iniciativa legislativa popular» del art. 87.3 CE en el derecho a participar directamente en los asuntos públicos: SSTC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 2, y 119/1995, de 17 de julio, FJ 3. AATC 428/1989, de 21 de julio, FJ 3; 570/1989, de 17 de noviembre, 140/1992, de 25 de mayo, FJ 2, y 304/1996, de 28 de octubre, FJ 2.

CAPÍTULO 4. INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

exclusivamente a los vecinos con derecho de sufragio activo (en los supuestos de la «iniciativa popular» y de la «propuesta compleja» de referéndum del art. 70 bis. 2). En el caso de la «propuesta simple» de referéndum, creemos que ésta tiene encuadre en el ámbito subjetivo del derecho a participar cuando adopta la forma de iniciativa popular o incluso de iniciativa vecinal, pero plantea problemas de inconstitucionalidad cuando se configura como una «iniciativa asociativa», puesto que de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las personas jurídicas no son titulares del derecho fundamental proclamado en el art. 23.1 CE⁴³⁵.

1. 3. Titularidad y condiciones de ejercicio del derecho.

En el supuesto de la «propuesta compleja» de referéndum municipal (art. 70 bis. 2 in fine, de la LBRL), la titularidad del derecho corresponde, como hemos dicho, a los vecinos que tienen derecho de sufragio activo en las elecciones municipales, porque son éstos los que pueden promover la «iniciativa popular» que acompaña a la propuesta referendaria. Habrá que estar, pues, a lo dispuesto por la LOREG sobre la titularidad del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales (arts. 2, 3 y 176, en relación con el derecho de sufragio activo de los extranjeros residentes), y a los tratados internacionales ratificados por España sobre la materia, conforme al art. 13.2 CE⁴³⁶.

En el supuesto de la «propuesta simple», el art. 18.1. f) LBRL reconoce la titularidad del derecho de iniciativa a «los vecinos». Esto significa, a nuestro juicio, que la legislación autonómica de desarrollo (o en su caso el reglamento municipal), no podrán ampliar la titularidad del derecho a personas físicas o jurídicas que no ostenten la condición de vecinos del municipio. Pero el derecho de iniciativa se reconoce «en los términos previstos en la ley», y en consecuencia, a nuestro juicio, la legislación autonómica de desarrollo podrá restringir la titularidad del derecho a determinados vecinos, esto es, por ejemplo, los que tengan derecho de sufragio activo y estén inscritos en el censo electoral (esto es, a los vecinos electores). Así, como veremos, el Decreto catalán 294/1996 y la Ley andaluza 2/2001 restringen la titularidad del derecho de iniciativa a los vecinos con derecho

⁴³⁵ La jurisprudencia del TC donde se excluye a las personas jurídicas de la titularidad del derecho a participar en los asuntos públicos es bastante abundante, y comienza con la exclusión de los sindicatos: SSTC 53/1982, de 22 de julio de 1982, FJ 1; 23/1983, de 25 de marzo, FJ 4; 51/1984, de 25 de abril, FJ 2; 39/1986, de 31 de marzo, FJ 4; 63/1987, de 20 de mayo, en relación con el referéndum, FJ 5: «este derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, lo ostentan sólo, según el dictado del propio precepto constitucional, «los ciudadanos», no otras personas o entes como los sindicatos o los mismos partidos políticos...»; STC 189/1993, de 14 de junio, FJ 5, etc.

Asimismo, son numerosas las Sentencias en que se ha negado a los partidos la titularidad del derecho a participar, y esto es relevante, porque el art. 6 CE considera a los partidos como «instrumentos fundamentales de participación política», instrumentos pero no sujetos titulares del derecho. Así, pueden citarse las SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 4, letra a); STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3; 61/1987, de 20 de mayo, FJ 1; 25/1990, de 19 de febrero, FJ 3; 36/1990, de 1 de marzo, FJ 1; 30/1993, de 25 de enero, FJ 6, etc. Como se dice en la STC 63/1987, de 20 de mayo, FJ 5: «en particular, y por lo que aquí interesa, la participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (arts. 92. 149.1.32, 150.1, 152.2, 165.3 y 168.3), procedimientos estos en los que habrán de hacerse presentes, sin duda los partidos, y, en general, las agrupaciones políticas, no como titulares del derecho mismo a la participación, sino en lo que a los partidos políticos se refiere, como instrumentos fundamentales que son para hacerla posible, concurriendo, como la Constitución quiere, a la formación y manifestación de la voluntad popular (art. 6)».

⁴³⁶ Véase, al respecto, el Canje de cartas entre los Reinos de Noruega y España de 6 de febrero de 1990, BOE N1 153, de 27 de junio de 1991.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

de sufragio activo según la legislación electoral (iniciativa popular de referéndum). En cambio, el art. 6.2 de la Ley foral de Navarra 27/2002 reconoce la titularidad de la iniciativa de referéndum a «los vecinos y vecinas del municipio que siendo mayores de edad estén registrados en el Padrón municipal» (esto es, iniciativa vecinal).

En nuestra opinión, la titularidad de la iniciativa vecinal de referéndum debería estar en relación con la naturaleza con que la misma se configure por el legislador autonómico o incluso, en su defecto, por el reglamento municipal. Si se configura como un instituto de democracia directa que conlleva el ejercicio (si hay autorización estatal de referéndum) del sufragio universal, esto es, si la solicitud de referéndum válida (por cuanto cumple todos los requisitos formales y materiales previstos en la ley) obliga al Pleno municipal a aceptarla y en consecuencia a solicitar al Gobierno de la Nación que convoque el referéndum; entonces, la titularidad del derecho debería restringirse a los electores, es decir, a los vecinos inscritos en el Censo electoral en el municipio, que son quienes pueden participar en la votación popular de referéndum. Dentro de este supuesto, es una posibilidad que la legislación reconozca el derecho a promover la iniciativa, pero no la titularidad de la misma, a determinadas asociaciones, como las asociaciones de vecinos, lo que les conferiría la legitimación suficiente para solicitar la protección del derecho del art. 18.1.f) LBRL en amparo judicial o ante el TC, por presunta vulneración del art. 23.1 CE.

En cambio, si la iniciativa se articula como un instituto de democracia participativa, que no obliga al Pleno (conservando éste la facultad discrecional de solicitar o no la autorización de la convocatoria del referéndum), entonces, tendría menos sentido que el legislador restringiera su titularidad a los vecinos electores, y en todo caso nada impide que la extienda a los extranjeros sin derecho de sufragio, a las asociaciones de vecinos inscritas en el municipio o incluso a los vecinos menores de edad (por ejemplo, mayores de 16 años). Aunque estos grupos no pueden participar, en su caso, en la votación popular de referéndum, podrían tener un interés legítimo, en cuanto vecinos, en que ésta se celebre. Así por ejemplo, el RPC de Valencia establece que la iniciativa debe ser propuesta por la mayoría absoluta de entidades de interés ciudadano registradas en el Ayuntamiento (arts. 27 y 28).

Sin embargo, nuestra hipótesis no se confirma en la regulación autonómica de la iniciativa. El Decreto catalán y la Ley andaluza citados, aunque reconocen la titularidad del derecho sólo a los vecinos con derecho de sufragio activo, configuran la iniciativa de referéndum como una institución de democracia participativa, sin efectos vinculantes para el Pleno; en cambio, la Ley navarra 27/2002, que reconoce el derecho de iniciativa a todos los vecinos mayores de edad (por tanto, también a los extranjeros), configura a ésta como una institución de democracia directa, con efectos vinculantes para el Ayuntamiento pleno.

Por otro lado, si la ley autonómica no desarrolla este derecho, podrá hacerlo, en su defecto, el reglamento municipal, de acuerdo con la potestad de autoorganización del municipio⁴³⁷.

Cabe preguntarse si ante el vacío legal y reglamentario puede ejercitarse el derecho a pedir la consulta popular, en el supuesto de «propuesta simple». En nuestra opinión, el derecho es reconocido por la LBRL directamente a los vecinos, y por consiguiente, si la ley autonómica o el reglamento municipal no lo desarrollan limitándolo a determinados vecinos o asociaciones, deberá entenderse que el derecho corresponde a cada vecino individualmente considerado («iniciativa

⁴³⁷ En este sentido, Luis Morel Ocaña ha dicho: «de todos modos, también el Reglamento orgánico del municipio puede establecer precisiones sobre los requisitos que ha de reunir la petición y el valor jurídico que se le otorgue. Al menos en cuanto constituye un presupuesto para el acuerdo municipal»-*El régimen local español*, cit., p. 412-.

CAPÍTULO 4. INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

individual o personal», según la terminología empleada en algunas comunas suizas), sin necesidad de que la solicitud vaya firmada por un determinado número de ciudadanos, o asociados o en grupo⁴³⁸. De hecho, ante el vacío legal y reglamentario la STS de 14 de noviembre de 1989 (RJ 1989\8304) reconoce el derecho a solicitar la consulta popular a una asociación «la Comisión Ciudadana Pro Metro de Sevilla»⁴³⁹. Si esto es así, también un ciudadano individual podría solicitar el referéndum, de lo contrario supondría una discriminación del ciudadano no asociado respecto del asociado, y una posible vulneración del derecho a no asociarse.

Cuando ha habido desarrollo normativo del art. 18.1.f LBRL, la legislación autonómica y la reglamentación municipal han atribuido la facultad de ejercicio del derecho a los siguientes sujetos: en todo caso, a los vecinos directamente o a través de las asociaciones y, en algunos casos (pero esto ya no sería desarrollo directo del art. 18.1.f) LBRL) a los órganos municipales de gobierno. Veamos estos supuestos.

1. 3. 1 El ejercicio de la iniciativa por los órganos municipales de gobierno.

Nada dispone la LBRL al respecto. El Decreto catalán 294/1996 establece que «la

⁴³⁸ En cambio, Francisco Mercadal Vidal opina que: «difícilmente puede ser operativo tal derecho sin el concurso de la *interpositio legislatoris*. En efecto, no parece que la interpretación razonable del precepto sea entender que cualquier vecino, *uti singulū*, tenga un derecho subjetivo a la convocatoria de la consulta, ya que este derecho no lo ostenta ni siquiera la Corporación, que está sometida al deber de solicitar la autorización del Gobierno de la Nación»- Cap. XX. Organización municipal», cit., p. 910. Sin embargo, se está confundiendo aspectos muy distintos de la institución referendaria: una cosa es la solicitud de referéndum, que podría ser individual, y otras es, los efectos de la misma, que podrían ser vinculantes (obligatoria para el Pleno), o no (decisión discrecional del Pleno de celebrar el referéndum), debiendo persistir en todo caso, pues así lo estipula el art. 71 LBRL, la obligación del Ayuntamiento de solicitar la autorización gubernamental de convocatoria del referéndum.

⁴³⁹ En este sentido no podemos compartir la opinión de Antonio Serrano Pascual cuando dice que: «El art. 18.1. f) no establece cuáles han de ser los requisitos subjetivos que se exigirán para que pueda tener lugar la consulta popular, si bien habrá de entenderse que se requerirá el concurso de varios vecinos, asociaciones, grupos representativos, ya que de en otro caso carecería de sentido la especialidad de este artículo, al poderse obtener igual resultado a través del derecho de petición» - *Participación ciudadana y Ayuntamientos democráticos*, cit. p. 108-. Aunque el derecho del art. 18.1.f) LBRL lo ejercite un vecino individualmente, hay diferencias entre este derecho y el de petición en cuanto a sus efectos: mientras que en el derecho de petición, la obligación del Alcalde sería, una vez admitida a trámite la petición, «contestar y notificar la contestación en el plazo máximo de tres meses a contar desde la fecha de su presentación» (art. 11.1 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de petición); en cambio, en el supuesto del artículo 18.1.f) LBRL, la obligación del Alcalde (si se la atribuye la facultad de verificación) es la de verificar si la solicitud cumple los requisitos objetivos del art. 71 LBRL (competencia propia municipal, etc), y si los cumple, enviar la solicitud al Pleno para que se pronuncie, por mayoría absoluta, sobre si solicitar o no al Consejo de Ministros la autorización de la convocatoria de referéndum (STS de 14 de noviembre de 1989). En el supuesto en que la legislación de desarrollo no atribuya al Alcalde la facultad de examinar la solicitud, éste no tiene más competencia que la de enviarla al Pleno municipal para su debate.

Por su parte, Luis Aguiar de Luque opina que, en defecto de ley autonómica de desarrollo del art. 18.1.f) LBRL la iniciativa debe corresponder al Alcalde en cuanto Presidente de la Corporación Municipal - «Referéndum», en Manuel Aragón Reyes (Coord.): *Temas básicos de Derecho Constitucional, Tomo I*, cit., p. 130-. No obstante, sin perjuicio de la iniciativa del Alcalde, debe entenderse que en ausencia de desarrollo del art. 18.1.f) LBRL la iniciativa debe corresponder a los vecinos individualmente o asociados, sin que se exija determinado número de firmas.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

iniciación del procedimiento puede efectuarse por la propia Corporación» (art.2.1)⁴⁴⁰. Debe entenderse, pues, que es al pleno municipal al que corresponde la iniciativa, decisión que debe adoptar, en defecto de norma especial, por mayoría simple⁴⁴¹. No ha querido en este caso establecerse qué órganos, dentro de la Corporación, plantearán la proposición de referéndum al Pleno. Será, en todo caso, el reglamento municipal el que lo determine. Y podría corresponder al Alcalde, como Presidente de la Corporación Municipal, a un número determinado de Concejales, a uno o varios grupos políticos dentro del Pleno, o incluso a los órganos territoriales de participación ciudadana como los Consejos de Barrio o Juntas Municipales de Distrito.

Ciertamente, el significado político de la iniciativa es muy distinto según qué órgano tenga la facultad de proponer la solicitud de referéndum, aunque en todos los casos sea el Pleno el que decida iniciar el procedimiento de consulta popular. Si la propuesta emana del Alcalde en exclusiva, y éste tiene la hegemonía política en el Pleno, el referéndum puede adquirir un carácter «presidencialista»⁴⁴² o incluso plebiscitario⁴⁴³. Si el Alcalde se encuentra en minoría en el Pleno o incluso si encuentra dificultades en la aprobación de un acuerdo, proponer la iniciación de un referéndum podría ser una forma de dirimir el conflicto mediante votación popular entre el texto propuesto por el Alcalde y su grupo político y el propuesto por la oposición (aparte de la posibilidad de acudir a la cuestión de confianza en los casos previstos en el art. 197 bis de la LOREG), o cuando menos una forma de dar a conocer a la opinión pública vecinal la escasa voluntad constructiva de la oposición.

En cambio, si la propuesta procede de un determinado número de concejales de la oposición, o de un grupo político minoritario, aunque no llegue a ser aprobada por la mayoría del Pleno municipal, se convierte en una forma de control democrático de las minorías sobre la mayoría política de la Corporación, y de formación de la opinión ciudadana de cara a las próximas elecciones.

El art. 6.1 de la Ley andaluza 2/2001, establece, más precisamente, que la iniciación del procedimiento puede efectuarse por la propia Corporación municipal, mediante acuerdo adoptado

⁴⁴⁰ Posibilidad no prevista en la Ley catalana 8/1987, pero tampoco descartada. En opinión de Joan Barata i Mir el Reglamento, al atribuir la iniciativa también a la Corporación Municipal, no fuerza el espíritu de la ley Municipal- *Los actos de gobierno...*, cit., p. 191. Por su parte, el art. 6.1 de la Ley Foral navarra 27/2002 dispone que «La iniciación del procedimiento puede efectuarse por la propia Corporación municipal o por solicitud de un grupo de vecinos...».

⁴⁴¹ En este sentido, Joan Barata i Mir: *Los actos de gobierno...*, cit., p. 193.

⁴⁴² En este sentido, Pedro Cruz Villalón, respecto del referéndum consultivo del art. 92 CE, opina que la propuesta debería realizarla el Gobierno y no el Presidente, eliminando de este modo un elemento presidencialista del referéndum- «El referéndum consultivo...», cit., p. 162-.

⁴⁴³ Así, respecto del carácter presidencialista y plebiscitario del referéndum consultivo previsto en la CE de 1992, Jorge de Esteban y Luis López Guerra han dicho: «es obvio que por el hecho de depender únicamente su iniciativa de la voluntad del Presidente del Gobierno, se fortalece así la figura de éste en el sistema constitucional, hasta el punto de que podría dar lugar a una utilización plebiscitaria abusiva a favor del Presidente del Gobierno»- *El régimen constitucional español*, I, p. 97. En el mismo sentido, Nicolás Pérez Solá: «La problemática del referéndum consultivo en el sistema político español», *Revista General del Derecho*, N° 596, 1994, ps. 5007-5032, esp. p. 5013.

CAPÍTULO 4. INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

por mayoría simple a propuesta de un grupo municipal⁴⁴⁴. De esta forma se da a la minoría en el Ayuntamiento pleno la posibilidad de tomar la iniciativa de referéndum. Esto no descarta, a nuestro juicio, que el reglamento municipal pueda atribuir, además, a otros «órganos» la propuesta de iniciativa.

1. 3. 2. La iniciativa popular de referéndum.

1. 3. 2. 1. Porcentaje de firmas requerido para la validez de la solicitud.

Para el supuesto de «propuesta simple» de referéndum, en la legislación autonómica, y en los reglamentos municipales, cuando se ha regulado la iniciativa vecinal de referéndum, se ha concedido el derecho de promover la iniciativa a una asociación o varias o a un grupo de ciudadanos, y se ha exigido que la solicitud fuera acompañada de un determinado número de firmas, que varía en proporción a la población del municipio.

Así, en el Decreto Catalán 294/1996 la promoción de la iniciativa corresponde a una asociación o grupo de vecinos (art. 2.1); en la Ley andaluza 2/2001 sólo a un grupo de vecinos, y en la Ley foral de Navarra 27/2002 corresponde a un mínimo de cinco vecinos o dos asociaciones vecinales legalmente constituidas con sede en el municipio (art. 7.1).

La solicitud, en todo caso, debe venir firmada por un determinado número de vecinos, que tano en la Ley catalana 8/1987 (art. 144.2), como en la Ley aragonesa 7/1999 (art. 157.2) como en la ley andaluza 2/2001 (art. 6.1), y en la riojana 1/2003 (art. 168.2) se calcula en función de la población del municipio, de modo que el porcentaje de firmas a exigir va disminuyendo a medida que aumenta la población municipal.

N.º	HTES.LEY	CATALANALEY	ARAGONESALEY	ANDALUZALEY	RIOJANA
MUNICIPIO	8/1987	7/1999	2/2001	1/2003	
5.000 menos	htes. oel 20%	htes. 20%	htes. 10%	htes. 20%	
entre 5.001 50.000	y		500 más el 7% htes. que excedan de 5.000		
entre 50.001 100.000	y		3.650 más el 5% htes. que excedan de 50.000		
entre 5.000 100.000	y 1.000 más el 10% de los htes. que excedan de 5000	de 1.000 htes. que excedan de 5.000	más el 10% que excedan de	1.000 htes., más el 10% hates. Que excedan de 5.000.	
más de 100.000	10.500 más el 5% de los htes. que excedan de 100.000	de 10.000 htes., más el 5% de los htes. que excedan de 100.000	más el 5% que excedan de 100.000	6.150 más el 3% htes. 10.000 hates., más el 5% de los htes. que excedan de 100.000	

⁴⁴⁴ La expresión «propuesta de un grupo municipal» no figuraba en el proyecto de ley, ni en el primero ni en el segundo, y fue introducida como consecuencia de la enmienda número 16, presentada por el Grupo Parlamentario Popular (BOPA nº 104, de 15 de febrero de 2001, p. 4.888 y ss.). En todo caso, corresponde al reglamento orgánico municipal la determinación de los grupos municipales, los requisitos mínimos para su constitución, etc. En este sentido, José Luis Rodríguez Rodríguez: «Una primera aproximación...», cit., p. 472-.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

Como se puede observar, la Ley andaluza 2/2001 establece cuatro tramos de población, y el número de firmas exigido por cada tramo es bastante inferior al establecido en las leyes catalana, aragonesa y riojana, que son muy parecidas al respecto, variando ligeramente la primera en el último trecho de población.

Por su parte, la Ley foral navarra 27/2002 no distingue según la población del municipio y establece que la solicitud debe ir suscrita «por un número de firmas que, como mínimo, sea igual al 10 por 100 de los censados en el correspondiente municipio (art. 6.1).

En unos casos, el porcentaje de firmas requerido es superior al exigido en nuestro Derecho histórico (5 por ciento en el Estatuto municipal de 1924, sin diferenciarse por tramos de población); en otros es inferior (20 por 100 en la Ley Municipal de 1935, para todos los municipios). Respecto del Derecho Comparado, el término medio de firmas requeridas en los países que hemos estudiado se sitúa en torno al 10 por ciento, porcentaje en unos casos inferior a los que se establecen en España, y en otros casos, superior.

Tanto el art. 2.3 del Decreto catalán 294/1996 como el art.6.3 de la Ley andaluza 2/2001 disponen, en términos similares, que sólo pueden suscribir la solicitud los vecinos del municipio que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales. Estamos, pues, ante una auténtica iniciativa popular, y no meramente vecinal. En cambio, el art. 6.2 de la Ley foral navarra 27/2002 dispone que «pueden suscribir la solicitud los vecinos y vecinas del municipio que siendo mayores de edad estén registrados en el padrón municipal». No se requiere, pues, la cualidad de elector, por lo que estamos ante una iniciativa vecinal.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que en las leyes catalana, aragonesa, andaluza y riojana el porcentaje de firmas se calcula sobre el número de habitantes del municipio, esto es, personas empadronadas, y no sobre el número de personas inscritas en el censo electoral, lo que reduciría considerablemente el número de firmas requerido⁴⁴⁵. Sin embargo, el art. 6.1 de la Ley foral navarra es más ambiguo, al referirse a «los censados en el correspondiente municipio». Puede entenderse que el referido precepto alude a los inscritos en el censo electoral correspondiente al municipio o bien a los inscritos en el padrón municipal.

Para el supuesto de «propuesta compleja» de referéndum, esto es, la que acompaña a una «iniciativa popular» (art. 70 bis. 2 in fine de la LBRL), el número de firmas requerido para la validez de la solicitud de la iniciativa se calcula asimismo por tramos de población. La iniciativas deben ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio: hasta 5.000 habitantes, el 20 por 100; de 5001 a 20.000 habitantes, el 15 por ciento; a partir de 20.001 habitantes el 10 por ciento.

Con carácter general el número de firmas requerido es superior al establecido en las leyes autonómicas para la iniciativa popular de referéndum. En efecto, en municipios de hasta 5000 habitantes, se requiere la firma del 20 por 100 de los vecinos, lo mismo que en Cataluña, Aragón y Rioja. En Cambio, en Andalucía y Navarra el porcentaje se reduce a la mitad. Para un municipio de 20000 habitantes, la ley básica estatal exige el 15 por ciento de firmas (esto es, 3000); en cambio, en Cataluña, Aragón y Rioja se requieren 2500 firmas, en Navarra 2000 y en Andalucía 1550. Para un municipio de 50.000 habitantes, la ley estatal exige 5000 firmas, lo mismo que en Navarra. El porcentaje de firmas requerido es algo superior en Cataluña, Aragón y Rioja (5500), y bastante inferior en Andalucía (3650). Para un municipio de 100.000 habitantes la LBRL exige 10.000 firmas, lo mismo que en Navarra; siendo ligeramente superior el número de firmas exigido en

⁴⁴⁵ En los RPC de Valencia (arts. 27 y 28) y de Zaragoza (art. 57), el número de firmas se calcula sobre las personas inscritas en el censo electoral.

CAPÍTULO 4. INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

Cataluña, Aragón y Rioja, y bastante inferior en Andalucía (6150). Por último, para un municipio de 200.000 habitantes, la ley estatal y la navarra exigen 20.000 firmas, la ley catalana 15.500; las leyes aragonesa y riojana 15.000, y la ley andaluza 9150.

No obstante, hay que tener en cuenta que lo establecido en el art. 70 bis. 2 de la LBRL tiene carácter supletorio de lo dispuesto en la legislación autonómica, y es probable que ésta mantenga, en el supuesto de «propuesta compleja» de referéndum, el mismo número de firmas que actualmente se requiere para la «propuesta simple». En cambio, la potestad reglamentaria municipal no podrá modificar lo ordenado por el precepto básico estatal o, en su caso, por la legislación autonómica⁴⁴⁶.

1. 3. 2. 2. *Requisitos materiales y formales de la solicitud.*

Tanto si la iniciativa de referéndum es de los vecinos (en sus modalidades de propuesta simple y compleja) como de los órganos de gobierno municipales, la solicitud debe reunir determinados requisitos formales y materiales.

A) Por lo que respecta a los materiales, el objeto de la consulta debe ajustarse a las prescripciones del art. 71 LBRL. La legislación autonómica no ha regulado directamente los términos en que debe formularse la pregunta en la solicitud. Tan sólo se dispone, respecto de la convocatoria de la consulta popular, que ésta «señalará claramente la pregunta o preguntas que deba responder el cuerpo electoral convocado»⁴⁴⁷. Por otra parte, el Acuerdo plenario de tramitación de la consulta ha de contener «los términos exactos de la de la consulta que ha de consistir en una o varias preguntas, redactadas de forma inequívoca a fin de que el cuerpo electoral se pueda pronunciar en sentido afirmativo o negativo»⁴⁴⁸.

Debe entenderse aplicable, con carácter supletorio, lo dispuesto en la LOMR, esto es, con carácter general, que la convocatoria «señalará claramente la pregunta o preguntas a que ha de responder el cuerpo electoral» (art.3.1) y, para el referéndum consultivo del artículo 92 CE, que la

⁴⁴⁶ La enmienda N° 211, del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, disponía que las normas de participación ciudadana de los Ayuntamientos podrían establecer porcentajes de firmas inferiores a los previstos en el art. 70 bis. 2 LBRL (BOCG, Congreso de los Diputados, N° 157-9, de 18 de septiembre de 2003, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley).

Por otro lado, también se presentaron enmiendas al porcentaje de firmas requerido por tramos de población. En el Congreso, Joan Saura Laporta, en representación del Grupo Parlamentario Mixto (Bloque Nacionalista Galego), presentó la enmienda al articulado número 47, elevando el porcentaje mínimo de firmas al 30 por ciento en los municipios de hasta 2500 habitantes, lo cual hallaba su justificación en el hecho de que «en los municipios pequeños el 20 por 100 de los vecinos representan muy poco en cuanto a número necesario para ejercer la iniciativa popular» (BOCG, Congreso de los Diputados, N° 157-9, de 18 de septiembre de 2003, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley). Por su parte, la enmienda N° 211, del Grupo Parlamentario Socialista, reducía el número de firmas requerido para los grandes municipios, creando los siguientes tramos de población: de 20.000 a 50.000 habitantes, el 10 por ciento de los vecinos; de 50.001 a 200.000 habitantes, el 8 por ciento; de 200.001 a 500.000 habitantes, el 7 por ciento; de 500.001 a 1.000.000 habitantes, el 6 por ciento; a partir de 1.000.000 de habitantes, el 5 por ciento.

⁴⁴⁷ Art. 145.1 ley catalana 8/1987 y art. 9.1 Decreto 294/1996; en términos similares art. 96.3, letra c) de la Ley foral de Navarra 6/1990; art. 257. 3 letra d) de la ley gallega 5/1997; art. 157. 4 de la Ley aragonesa 7/1999; art. 168.4 de la Ley riojana 1/2003.

⁴⁴⁸ Art. 5.2 del Decreto catalán 294/1996. y art. 8 de la Ley foral navarra 27/2003. La ley andaluza traslada los mismos requisitos al decreto de convocatoria de la consulta (art. 11.1, en relación con el 9.2).

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

solicitud «deberá contener los términos exactos en que haya de formularse la pregunta» (art. 6).

Por tanto, teniendo presente que la pregunta contenida en el acuerdo plenario de celebración del referéndum, y en el decreto de convocatoria del mismo, no puede diferir sustancialmente de la contenida en la solicitud, sobre todo en el supuesto de iniciativa popular (sobre esto volveremos), los mismos requisitos de claridad, exactitud y carácter inequívoco (esto es, dilemático) de la pregunta deben aplicarse a la solicitud de referéndum. A ello cabe añadir que la pregunta propuesta en la solicitud de referéndum debe someterse a los principios de unidad de forma y de unidad de fondo o de materia⁴⁴⁹.

B) Los requisitos formales de la solicitud, no se establecen en la LBRL ni en la legislación autonómica en el supuesto de iniciativa institucional (esto es, de los órganos de la Corporación municipal). Tampoco se prevén en la ley estatal en los supuestos de propuesta vecinal, simple o compleja, de referéndum, exigiéndose tan sólo en este último caso que la solicitud venga suscrita por un determinado número de vecinos con derecho de sufragio activo.

En el supuesto de «propuesta simple», aunque sus previsiones serían asimismo aplicables a la «propuesta compleja», la legislación autonómica sí ha establecido determinados requisitos. Así, el Decreto catalán 294/1996 (art. 2) y la Ley andaluza 2/2001 (art. 6) disponen que la solicitud ha de contener la identificación de los vecinos y su firma formalizada ante el Secretario de la Corporación o fedatario público, y que en la solicitud se ha de designar un representante. En consecuencia, estas normas no establecen un plazo para la recogida de firmas, pues éstas, autenticadas debidamente, han de acompañar a la solicitud. Hubiera sido más adecuado, para evitar a los promotores el esfuerzo tal vez inútil de la recogida de firmas, que la solicitud no fuera acompañada de las mismas, y que una vez verificado el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de la iniciativa por el órgano correspondiente, se abriera un plazo de recogida de firmas, como prevé, a nivel nacional, la Ley Orgánica 3/1984, de 2 de julio, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

En cambio, la Ley foral de Navarra 27/2002 parece establecer un plazo de tres meses para la recogida de firmas. En efecto, por un lado, el art. 7 de esta ley dispone, en su apartado 1, que los promotores de la iniciativa deberán dirigir previamente al Ayuntamiento una instancia anunciando su propósito, designando en la misma un representante y adjuntando el modelo de pliegos que se va a utilizar para recabar la firma de los vecinos. No se exige, pues, en esta primera instancia, que las firmas estén ya recopiladas y autenticadas por fedatario público. Por otro lado, el apartado 3 del mismo artículo preceptúa que «el Ayuntamiento tendrá en sus oficinas de atención al público y a disposición de los vecinos que deseen suscribirlo un ejemplar del pliego de firmas, que serán autenticadas por el Secretario u otro funcionario, y entregará todas las firmas obtenidas al representante de los promotores a petición de éste o en su ausencia en el plazo de tres meses a partir de la presentación de la instancia mencionada en el apartado 1». Debe entenderse que si el pliego de firmas ubicado en la oficina municipal está a disposición de los vecinos (para que firmen) por un plazo máximo de tres meses, éste es, asimismo, el plazo máximo para la recogida de firmas en relación con los pliegos en posesión de los promotores. Esta interpretación es coherente si la

⁴⁴⁹ La Recomendación N.º R (96) 2, del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros, relativa a los referendums e iniciativas populares a nivel local, de 15 de febrero de 1996 (www.coe.fr/cm/ta/rec/19967f96r2.html) dispone en su Anexo que «la cuestión sometida a referéndum deberá ser una proposición redactada completamente (unidad de forma) y no versar más que sobre un solo problema específico (unidad de fondo). Su redacción deberá ser suficientemente precisa para no prestarse a equívoco».

CAPÍTULO 4. INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

relacionamos con el apartado 4 del art. 7, según el cual «una vez que los promotores hayan obtenido el número de firmas requerido presentarán al Ayuntamiento la solicitud de convocatoria de la consulta popular acompañando los pliegos de firmas debidamente numerados». A partir de entonces comienza la verificación de los requisitos (formales y materiales) de la solicitud. No se sigue pues, exactamente, el modelo de verificación previsto para la iniciativa legislativa popular a nivel nacional. No obstante, debe entenderse que algunos requisitos formales de la primera instancia que presentan los promotores deben ser verificados en el momento de su presentación (modelo del pliego de firmas, representante designado por los promotores, la claridad de la pregunta referendaria, etc), y que la verificación corresponde al mismo órgano que posteriormente comprueba los requisitos de la solicitud de referéndum.

Por otro lado, nada se dispone en el Decreto catalán ni en la ley andaluza sobre el procedimiento de recogida de firmas, por lo que éstas podrán ser reunidas por los promotores mediante mesas petitorias o por cualquier otro procedimiento. Y en ello podrá colaborar incluso el Ayuntamiento, como hemos visto para el caso navarro, poniendo éste en una oficina de atención al público un ejemplar del pliego de firmas a disposición de los vecinos.

Sí se dispone en la legislación autonómica que las firmas deben ir autenticadas por el Secretario municipal o un fedatario público. El Decreto catalán y la Ley andaluza guardan silencio sobre los demás requisitos del pliego de firmas. Para evitar el rechazo de la iniciativa por la existencia de pliegos de firma defectuosos, sería conveniente una disposición similar a la contenida en el art. 7.2 de la Proposición de ley aragonesa sobre consultas populares locales⁴⁵⁰, en el sentido de que «los pliegos de firmas han de contener espacios para la identificación de los vecinos mediante nombre y apellidos, número del documento nacional de identidad y domicilio, así como su firma autenticada por un notario, un Secretario judicial, el Secretario del ayuntamiento correspondiente o un funcionario delegado de éste. La autenticación podrá ser colectiva por pliegos, indicando el número de firmas contenidas en cada pliego». En todo caso, el propio Ayuntamiento podría proporcionar un modelo oficial de pliego de firmas.

1. 4. La verificación de los requisitos de la solicitud de referéndum, y su control jurisdiccional.

Cabe preguntarse a qué órgano municipal corresponde verificar los requisitos materiales y formales de la solicitud de referéndum, en qué plazo, y qué recursos cabe contra el rechazo de la solicitud.

En el supuesto de «propuesta compleja» de referéndum, debe entenderse que el órgano que verifica los requisitos de la solicitud de referéndum es el mismo que realiza la verificación de la «iniciativa popular» a la que acompaña, a pesar de que el art. 70 bis. 2 in fine dispone que la propuesta de consulta popular «será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el art. 71», puesto que dicho precepto no hace alusión a este asunto, y porque no sería congruente que ambas solicitudes, la de iniciativa popular y la de propuesta referendaria, que deben ir juntas, pudieran ser verificadas por órganos diferentes.

Respecto de la «iniciativa popular», y en consecuencia respecto de la «propuesta compleja» de consulta popular, el art. 70 bis. 2 dispone que «en todo caso se requerirá el previo informe de legalidad del Secretario del Ayuntamiento, así como el informe del interventor, cuando la iniciativa afecte a los derechos y obligaciones de contenido económico del Ayuntamiento».

⁴⁵⁰ Proposición de Ley reguladora de las consultas populares de ámbito local, de la Agrupación de Izquierda Unida de Aragón (Boletín Oficial de las Cortes de Aragón N° 219, de 22 de marzo de 2002), rechazada el 19-09-2002.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

Además, se añade que en los municipios a que se refiere el art. 121 de la Ley⁴⁵¹, el informe de legalidad será emitido por el Secretario General del Pleno y cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico, el informe será emitido por el Interventor general municipal.

No se establece en la LBRL un plazo para la verificación de los requisitos de la solicitud desde que ésta es presentada, por lo que habrá que estar al que estipule la legislación autonómica o, en su defecto, el reglamento municipal.

En el supuesto de «propuesta simple» de referéndum nada dispone al respecto la LBRL. La Ley catalana 8/1987, preceptúa en su art. 144.2 que el Alcalde someterá al Pleno las solicitudes de consulta popular⁴⁵². Parece ser, pues, que corresponde al Pleno municipal la verificación de los requisitos de la solicitud. Esta es, en todo caso, la interpretación dada por el Decreto 294/1996. En un primer término acuerda que «el Alcalde ha de disponer las medidas necesarias para la comprobación de los requisitos de la solicitud que establecen los artículos anteriores» (art. 3). Pudiera interpretarse que es el Alcalde el que debe verificar tales requisitos, o que éste ha de comunicarlo a otro órgano, agente o autoridad (como el Secretario del Ayuntamiento, por ejemplo), pero se trataría de una primera verificación, correspondiendo la definitiva al Pleno municipal, pues el precepto añade: «y la ha de someter [la solicitud] al Pleno en el plazo de 30 días hábiles a contar a partir de la recepción de la solicitud» (art. 3). Por si hubiera dudas, el art. 4 dispone «aceptada, en su caso, por el Pleno de la Corporación la solicitud de consulta popular, o adoptado el acuerdo de iniciación por la propia Corporación, se ha de someter a información pública...».

Asimismo, la Ley navarra 27/2002 preceptúa que «corresponde al Alcalde la adopción de las medidas procedentes en orden a la comprobación de los requisitos procedimentales de la iniciativa» (art. 7.4) y que «comprobado el cumplimiento de los trámites establecidos en los apartados anteriores, el Alcalde someterá al Pleno la iniciativa en el plazo de 30 días a partir de la recepción en el registro del Ayuntamiento de la solicitud».

No nos parece lo más adecuado que sea el Alcalde el que verifique los requisitos de la iniciativa popular, tratándose de un órgano de un solo signo político y que, en consecuencia, no ofrece suficientes garantías de neutralidad e imparcialidad. Pero, si se observa bien, lo que el Decreto catalán y la ley navarra disponen no es que el Alcalde verifica la solicitud, sino que adopta las medidas necesarias para dicha verificación, que puede realizarse, conforme a la reglamentación municipal, por un órgano más imparcial o cuando menos plural, como el Secretario del Ayuntamiento, una comisión informativa municipal, o una comisión de expertos.

En este sentido, la redacción dada por la Ley andaluza 2/2001 parece algo más clara.

⁴⁵¹ Dentro del Título X de la LBRL, referido al «Régimen de organización de los Municipios de gran población», el art. 121 define el ámbito de aplicación de las normas de dicho Título, que será aplicables: a) a los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes; a los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes; a los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas; d) asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.// En los supuestos previstos en las letras c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos.

⁴⁵² Lo mismo establece el art. 57.2 de la Ley aragonesa 7/1999; y el art. 168.2 de la Ley riojana 1/2003.

CAPÍTULO 4. INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

Parece que en este caso hay una primera verificación por el Alcalde, ayudado por el Secretario de la Corporación, que emitirá una certificación al respecto (es pues éste quien verifica los requisitos de la solicitud⁴⁵³) (art. 7.1), en el que se concede un plazo de subsanación de los defectos (art. 7.2), y otra posterior por el Pleno (art. 8).

La verificación es tanto de los requisitos formales como materiales de la solicitud, correspondiendo al Alcalde disponer las medidas necesarias al respecto.

El procedimiento tipo de verificación sería pues el siguiente:

a) Una primera verificación de los requisitos de la solicitud, correspondiendo al alcalde adoptar las medidas al respecto. En el caso de la ley andaluza, la verificación la realiza el Secretario de la Corporación.

b) Concesión de un plazo de 10 días hábiles para la subsanación de defectos formales de la solicitud. El art. 7.2 de la Ley andaluza 2/2001 y el art. 7.4 de la Ley navarra 27/2002 establecen que : «si la solicitud no reuniese los requisitos exigidos, en los cinco días hábiles siguientes a la recepción en el registro del Ayuntamiento se requerirá al representante designado por los vecinos para que subsane los defectos o aporte los documentos en el plazo de diez días hábiles». Añade el art. 7.3 de la Ley andaluza que «si el defecto consiste en la no designación de representante, el requerimiento se hará al vecino que suscriba la solicitud en primer término».

En cambio, el Decreto catalán 294/1996 no ha contemplado la posibilidad de subsanación de los defectos de la solicitud. En estos casos, es aplicable el art. 71 LRJAP: «1. Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su pretensión, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 42.»⁴⁵⁴.

Debe entenderse que también se podrán subsanar en esta fase los defectos relativos a la formulación de la pregunta, su falta de claridad, de exactitud o su carácter equívoco⁴⁵⁵. Es lo que el

⁴⁵³ Así lo interpreta, asimismo, José Luis Rodríguez Rodríguez: «Una primera aproximación...», cit., p. 475-. La referencia al Secretario del Ayuntamiento trae su causa en la enmienda n.º 5, presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, la cual proponía la verificación de los requisitos de la solicitud por el Secretario de la Corporación, que debía extender a tal efecto la correspondiente diligencia acreditativa. La enmienda se mantuvo hasta el debate final del proyecto de ley, donde fue objeto de una enmienda transaccional del Grupo Socialista (DSPA 39/VI Legislatura, de 18 de abril de 2001, p. 2254-2255).

⁴⁵⁴ También serían aplicables los apartados 2 y 3 del mismo artículo, los cuales disponen: «2. Siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, hasta cinco días, a petición del interesado o iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales», y «3. En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla. De ello se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento».

⁴⁵⁵ En relación con el primer Proyecto de ley de consultas populares locales de Andalucía, el Grupo parlamentario de Izquierda Unida presentó la enmienda número 4, de adición al art. 6.2, consistente en añadir al final «Igualmente la solicitud contendrá los términos exactos de la consulta que no estará redactada de forma capciosa» (BOPA Núm. 403, de 14 de enero de 2000, p. 24.092). Esta enmienda, sin embargo, no se mantiene en las enmiendas al articulado del segundo proyecto de ley de consultas populares 6-00/PL 000001 (BOPA n.º 104, VI legislatura, de 15 de febrero de 2001, p. 4.888 y ss.).

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

art. 71.3 LRJAP llama «mejora de la solicitud».

c) Verificación posterior de los requisitos (tanto formales como materiales) de la solicitud por el Pleno municipal, que deberá aceptar, o no, la solicitud popular por mayoría simple, al no requerirse una mayoría específica (arts. 7.1 y 8 de la Ley andaluza, arts. 3 y 4 del Decreto catalán). En cambio, como veremos, en el caso de la Ley navarra el acuerdo de la aceptación de la solicitud de iniciativa popular podría ser el mismo de celebración de la consulta (arts. 6 y 7), por lo que exigiría su adopción por mayoría absoluta.

En defecto de regulación en la legislación autonómica, deberá ser el reglamento municipal el que determine el órgano encargado de verificar los requisitos de la solicitud. En su defecto, puede entenderse que ese órgano es el Alcalde⁴⁵⁶, en virtud de su competencia residual; o bien el Pleno, que es el que en última instancia debe decidir si solicitar o no al Gobierno de la Nación la convocatoria del referéndum, solución ésta que ofrece unas mayores garantías de imparcialidad. En todo caso, tras la primera verificación por el Alcalde, nada impide que el Pleno realice una posterior verificación. Es más, aunque el Alcalde puede plantear a los promotores que subsanen los defectos de la solicitud, es dudoso que pueda rechazar ésta sin llegar a ser examinada por el Pleno, que en última instancia es el órgano competente para pronunciarse sobre la celebración del referéndum.

En todo caso, el acuerdo plenario o resolución del Alcalde (o de cualquier otro órgano creado al efecto) que rechaza la solicitud de referéndum, tiene carácter administrativo y no político, y en consecuencia podrá ser objeto de un recurso administrativo de reposición y de un posterior recurso contencioso administrativo⁴⁵⁷, bien por la vía ordinaria, o por la vía del amparo judicial prevista en los arts. 114 y ss. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, basado en este último caso en la vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos, cabiendo plantear por igual motivo un posterior recurso de amparo ante el TC. Están legitimados en estos casos, como dijimos, tanto los ciudadanos individuales como las asociaciones vecinales que promovieron (en el caso de exigencia de un determinado número de firmas) la iniciativa vecinal.

1. 5. Efectos de la iniciativa popular o vecinal de referéndum.

1. 5. 1. En la Ley de Bases del Régimen Local.

Uno de los efectos de la iniciativa de referéndum válida, esto es, examinada y aceptada por el Pleno municipal, es, precisamente, que ya se tiene por presentada y admitida, no pudiendo ser revisada por el Pleno sino por motivos de legalidad (art. 53 LBRL, en relación con los arts. 102 y 103 LRJAP), y no de oportunidad política, pues el acuerdo de admisión a trámite de la iniciativa es

⁴⁵⁶ Esta es la interpretación dada por la STS de 14 de noviembre de 1989 (RJ 1989\8304). El fundamento de derecho sexto de la Sentencia apelada (confirmada por el TS) declara que «de recibirse la petición [la solicitud de referéndum], como sucedió en este caso, deberá acordarse por el Alcalde, bien continuar la tramitación, conforme a lo establecido en el artículo 71 de la Ley básica, bien denegarla o rechazarla mediante resolución motivada (...). Según los fundamentos de derecho séptimo y octavo, el rechazo de la solicitud deberá basarse en el incumplimiento de los requisitos del art. 71LBRL, de modo que si la solicitud de referéndum cumple tales requisitos deberá ser tramitada por el Alcalde. Sin embargo, es dudoso que el Alcalde, que no tiene competencias sobre la decisión de celebrar o no el referéndum, pueda rechazar la solicitud. A nuestro juicio, podrá requerir a los promotores de la misma que subsanen los defectos que sean subsanables, debiendo ser el Pleno el que se pronuncie sobre su aceptación o rechazo.

⁴⁵⁷ En este sentido, Joan Barata i Mir: *Los actos de gobierno...*, cit., p. 192.

CAPÍTULO 4. INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

un acto reglado, estando obligado el Pleno a pronunciarse en un momento posterior (si así se configura por la legislación autonómica, como es el caso de la Ley andaluza 2/2001 y el Decreto catalán 294/1996) sobre la celebración o no del referéndum.

Es decir, una vez presentada la iniciativa popular de referéndum y admitida por el Pleno, si con motivo de las elecciones municipales se disuelve la Corporación municipal antes de que se adopte el acuerdo plenario sobre la celebración del referéndum, no podrá entenderse caducada la iniciativa popular presentada y admitida (no existe un principio de «discontinuidad de la legislatura» a nivel municipal) ni podrá revocarse por motivos de oportunidad política, sino que el nuevo Pleno municipal, aunque sea de mayoría política distinta al anterior, estará obligado a pronunciarse sobre la celebración del referéndum⁴⁵⁸.

Por otro lado, los efectos vinculantes o no de la iniciativa válida de referéndum, sea ésta una «propuesta simple» o «compleja», no vienen determinados de forma expresa en la LBRL, que se remite a la ley. Esta cuestión está ligada a la de la naturaleza del acuerdo plenario de celebración del referéndum. Si se entiende que éste es un acto discrecional en todo caso, o incluso político, es claro que el Pleno no está vinculado por la solicitud, incluso popular, de referéndum, y que ésta es una institución de democracia participativa. Por el contrario, si se entiende que la solicitud de referéndum es vinculante, entonces el acuerdo plenario es un acto reglado, y si la iniciativa popular de referéndum es válida, el Pleno deberá solicitar al Gobierno de la Nación la autorización para la convocatoria del referéndum.

En nuestra opinión, en el caso de iniciativa popular de referéndum, lo más congruente con el principio democrático es que la iniciativa válidamente presentada y admitida obligue al Pleno a solicitar al Gobierno de la Nación la autorización para la convocatoria del referéndum. Y ésta parece la solución más coherente en defecto de regulación autonómica o municipal, en el supuesto de «propuesta compleja» de referéndum, que adopta necesariamente la forma de iniciativa popular.

Los argumentos en contra de esta solución no parecen muy sólidos. Estos argumentos, esto es, los que permitirían entender que, en defecto de ley autonómica o reglamento municipal, los efectos de la de la iniciativa popular de referéndum no son vinculantes para el Consejo Plenario del Ayuntamiento, podrían ser los siguientes:

1.º El uso del verbo «pedir» el art. 18.1.f) LBRL (en relación con la «propuesta» del art. 70 bis. 2 LBRL), en vez de «solicitar» la consulta popular. Pero ya hemos visto, que a pesar de todo, no estamos ante el ejercicio del derecho de petición, sino de una iniciativa popular de referéndum..

2.º Tampoco es un argumento relevante el hecho de que se exija «previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno», para la convocatoria del referéndum por el Alcalde (art. 71 LBRL). Del requisito de la mayoría absoluta no se deduce necesariamente que el acuerdo plenario haya de ser discrecional, también puede ser un acto reglado. La finalidad de la mayoría absoluta en este caso sería ofrecer mayores garantías para el Pleno sobre la conformidad de la solicitud popular de

⁴⁵⁸ Hay que tener presente, de acuerdo con el art. 194.2 LOREG, que la Corporación en funciones no puede tomar acuerdos para los que legalmente se requiera una mayoría cualificada; en consecuencia, el acuerdo plenario de adopción del referéndum deberá ser adoptado, en su caso, por los nuevos representantes locales. Sin embargo, no sucede así con el acuerdo plenario de admisión a trámite de la iniciativa (cuando exista, como en la Ley andaluza y en el decreto catalán citados), que se podrá adoptar por mayoría simple incluso estando la Corporación en funciones. Pero incluso si, por motivos de tiempo, no pudiera examinarse entonces la solicitud, se entenderá ésta por presentada (no siendo necesario reunir de nueva las firmas requeridas) porque el acto de admisión a trámite de la solicitud es reglado, y porque, como hemos dicho, no existe a nivel municipal un principio de «discontinuidad de la legislatura».

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

referéndum a los requisitos de la ley. No se puede aplicar en este caso, de forma analógica, lo dispuesto en el art. 92 CE para el referéndum consultivo, cuya convocatoria exige una previa autorización por el Congreso de los Diputados, autorización que reviste un carácter discrecional o incluso político, pero no reglado. Y no cabe aplicar la analogía porque el art. 92 CE no contempla la posibilidad de iniciativa popular para el referéndum consultivo, sino exclusivamente la del Presidente del Gobierno. Y en segundo lugar, porque tal aplicación analógica sería de carácter restrictivo del derecho de iniciativa del art. 18.1. f) LBRL.

3.º Tampoco es un argumento sostenible el hecho de que el art. 71 LBRL utilice la expresión «los Alcaldes (...) podrán someter a consulta popular...». Dicha expresión no indica que la convocatoria del referéndum sea, en todo caso, un acto discrecional del Pleno, y mucho menos, del Alcalde; simplemente indica el carácter facultativo, no obligatorio, del referéndum municipal⁴⁵⁹.

4.º Tampoco se puede argumentar que reconocer efectos vinculantes a la solicitud popular de referéndum vulneraría el art. 69.2 LBRL, según el 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». Primero, dicho precepto no es aplicable a la ley autonómica sino a la potestad reglamentaria municipal; y segundo, incluso en este caso, se refiere a cauces participativos creados como nuevos por las Corporaciones locales, y no a los ya establecidos por la ley, en este caso estatal.

5.ª Asimismo, tampoco se puede argumentar que atribuir efectos vinculantes a la iniciativa popular de referéndum puede vulnerar el principio de predominio de la democracia representativa sobre la democracia directa que se deriva de la Constitución para el nivel municipal, por el hecho mismo de que se contempla el Ayuntamiento como órgano de gobierno y administración del municipio y la forma de designación de sus miembros (art. 140 CE), pero no se hace referencia expresa a la iniciativa popular o el referéndum en el ámbito local⁴⁶⁰.

A nuestro juicio, el predominio de la democracia representativa municipal sobre la directa (que no la exclusión de la misma) no se pone en peligro por el hecho de que la solicitud de convocatoria de referéndum obligue al Pleno. Sólo la excesiva frecuencia de estas iniciativas, y en consecuencia, de eventuales celebraciones de referéndum, podría poner en peligro el predominio de la representación sobre la participación directa. Sin embargo, los requisitos restrictivos con que

⁴⁵⁹ En este sentido, nos parece errónea la interpretación del art. 71 que realiza la STSJ de Navarra de 22 de junio de 2001 (RJCA 2001\916). El Tribunal analiza el art. 71 LBRL y el art. 96.1 de la Ley Foral de Navarra 6/1990 (menciona erróneamente el art. 69.1), que al respecto, se remite al precepto básico y declara que: «En base a esta normativa legal citada es claro, a juicio de la Sala, que tales consultas populares están previstas como una posibilidad o facultad que se otorga a los Alcaldes para realizarla, si lo estiman conveniente, pero no como un derecho que pueda ser exigido por el ciudadano por integrar parte del contenido esencial del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos tal y como se recoge en el art. 23.1 de la Constitución» (fundamento de derecho quinto). No podemos compartir, sin embargo, esta tesis; del art. 71 LBRL sólo cabe deducir que el referéndum es facultativo, pero en modo alguno que el mismo sea una facultad discrecional del Alcalde o del Pleno, incluso cuando la iniciativa procede del electorado.

⁴⁶⁰ Por otro lado, el TC ha dicho que la Constitución de 1978 instaura un régimen de democracia representativa en el que priman «priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de democracia directa» (STC 76/1994, FJ 3; 119/1995, FJ 3).

CAPÍTULO 4. INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

el art. 71 LBRL configura la institución del referéndum, y con que la legislación autonómica diseña la propia consulta popular, no permiten augurar un uso muy frecuente de tal instituto.

6.º Otro argumento podría ser la analogía entre la iniciativa legislativa popular del art. 87.3 CE y el iniciativa popular de referéndum municipal. En efecto, en el supuesto de la iniciativa legislativa popular del art. 87.3 CE no hay verdadera iniciativa, sino «propuesta de iniciativa»⁴⁶¹, y quien toma la iniciativa es el Congreso de los Diputados mediante el trámite de la toma en consideración. Del mismo modo podría entenderse que en el caso de «propuesta compleja» de referéndum el acuerdo municipal que se adopta por mayoría absoluta del Pleno es la verdadera iniciativa de referéndum, el equivalente del trámite de la toma en consideración, y en consecuencia la iniciativa popular referendaria sólo es una mera propuesta de iniciativa. Pero esto no se deduce necesariamente del art. 71 LBRL, o del art. 18.1 en relación con el art. 70 bis. 2 in fine. Además, no es comparable un supuesto de iniciativa de referéndum, donde la decisión última sobre el objeto de la solicitud correspondía al pueblo (de ahí el carácter vinculante de la iniciativa para el órgano colegiado representativo), con la iniciativa popular legislativa (o reglamentaria), tal como se configura en la Constitución española, donde la decisión última sobre el texto corresponde a las Cortes Generales.

En cambio en el supuesto de «propuesta simple» de referéndum, a falta de regulación autonómica o municipal, debe entenderse que, puesto que el art. 18.1 f) no exige más requisitos, cualquier vecino (iniciativa vecinal individual), grupo de vecinos (iniciativa vecinal colectiva) o asociación vecinal (iniciativa asociativa), puede solicitar al Pleno la convocatoria de referéndum. En consecuencia, puesto que no son necesariamente un fragmento (considerable) del electorado quienes plantean la iniciativa referendaria, debe entenderse que tal solicitud no tiene en principio efectos vinculantes sobre el Pleno, no estando éste obligado más que al debate y votación de la

⁴⁶¹ Así, para Paloma Biglino Campos, la iniciativa legislativa popular, tal como se configura en el art. 87.3 CE, no es un auténtico instituto de democracia directa, al no implicar un llamamiento a la voluntad popular, y al no obligar al Parlamento, sino una institución de «democracia participativa» con la que se pretende influir en la actividad legislativa. Véase: Paloma Biglino Campos: «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», REDC, 19, 1987, p. 78. Sobre el concepto de «democracia participativa», tal como aquí se usa, véase: PIZZORUSSO, Alessandro : «Democrazia partecipativa e attività parlamentare», en AA.VV.: Parlamento, istituzioni, democrazia, Giuffré Editore, Milano, 1980.

Sobre la iniciativa legislativa popular y su carácter restrictivo en nuestra Constitución, véase, entre otros: PUNSET, Ramón: «Iniciativa legislativa popular», en REP, N° 22, 1981, ps. 213-226, y «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», Revista de Derecho Político, 14, 1982, ps. 57-78; ARAGÓN REYES, Manuel: - «La iniciativa legislativa», REDC N° 16, enero-abril 1986, ps. 287-311; CONTRERAS, Manuel : «Iniciativa legislativa popular y Estado democrático de Derecho (una aproximación a su regulación jurídica en España)», Revista de las Cortes Generales, n° 8, 1986, ps. 67-94; GARCÍA MARTÍNEZ, Mª Asunción : «La iniciativa legislativa popular y su vigencia en el Estado contemporáneo», RFDUC, N° 74, 1988-1989, ps. 211- 245; PÉREZ SOLA, NICOLÁS: «Algunas propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de iniciativa legislativa popular», RFDUC, Curso 1993-1994, Madrid, 1995, ps. 481-490; ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y MARTÍNEZ FERRERO, Pilar: «Propuestas de reforma de la Ley Orgánica de iniciativa Legislativa Popular», RFDUC, 1996, ps. 567-575; HERRERO LERA, Miguel: «Artículo 87. Iniciativa legislativa», en Oscar Alzaga Villaamil (Dir.), Comentarios a la Constitución española de 1978, Tomo VII, EDERSA, 1998, ps. 251-288; BIGLINO CAMPOS, PALOMA: «Iniciativa legislativa popular», en Manuel ARAGÓN REYES: Temas Básicos de Derecho Constitucional, Tomo II, Civitas, Madrid, 2001, ps. 168-170; SORIANO, Ramón: «La iniciativa legislativa popular: una institución herida de muerte», Sistema 167/2002, ps. 111-118; ASTARLOA VILLENA, Francisco: «La iniciativa legislativa popular en España», Teoría y Realidad Constitucional, N° 10-11, 2002-2003.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

propuesta. Todo ello sin perjuicio de lo que disponga la legislación autonómica o el reglamento municipal.

Lo que llevamos dicho presupone que reglamento municipal puede convertir el acuerdo plenario de celebración del referéndum en acto obligado cuando la ley autonómica no lo prohíba expresamente o no lo configure como un acto discrecional. Dicho de otro modo, también el reglamento municipal puede determinar los efectos de la solicitud vecinal de referéndum, en defecto de regulación por ley autonómica⁴⁶².

1. 5. 2. En la legislación de desarrollo.

Debido al carácter reciente de su creación, no ha habido todavía un desarrollo por la legislación autonómica de la «propuesta compleja» de referéndum contenida en el art. 70 bis. 2, in fine, de la LBRL. En nuestra opinión, tal «propuesta compleja» puede ser articulada de tal modo por la legislación autonómica o, en su defecto, por el reglamento municipal, que el rechazo por el Pleno de la «iniciativa popular», (o la presentación por el mismo de un texto alternativo), obligue a éste a la aceptación de la propuesta, esto es, a la celebración de la consulta popular (que versará sobre el texto de la «iniciativa popular» o, incluso, sobre éste y el texto alternativo que en su caso hubiere presentado el Pleno). Es decir, introduciríamos de este modo en nuestro ordenamiento una auténtica iniciativa popular, tal como se configura este instituto en el Derecho suizo y en el estadounidense.

Por lo que se refiere a la «propuesta simple», y descendiendo ya al desarrollo legislativo del art. 18.1.f) LBRL, tanto el Decreto Catalán 294/ 1996 (arts. 4 y 5) como la Ley andaluza 2/2001 (arts. 8 y 9) han entendido el acuerdo plenario de celebración como un acto discrecional, y en consecuencia, la iniciativa popular como un instituto de democracia participativa que no obliga al Pleno a celebrar la consulta. En ambos casos, tras la adopción del acuerdo por el que se acepta la iniciativa popular o por el que se inicia el procedimiento referendario, se somete dicho acuerdo a información pública por un plazo no inferior a veinte días hábiles. La decisión del Pleno del Ayuntamiento de solicitar la autorización estatal o de celebrar el referéndum es cuando menos

⁴⁶² En este sentido, puede traerse a colación el caso de la STSJ de Navarra de 22 de junio de 2001 (RJCA 2001\916). El recurrente, promotor de una iniciativa popular, firmada por otros 24.000 vecinos de Pamplona, entiende que el acuerdo plenario que deniega la celebración del referéndum vulnera su derecho a participar en los asuntos públicos, pues el Ayuntamiento estaba obligado, de acuerdo con el artículo 69.1 del Reglamento Orgánico Municipal, a convocar el referéndum. El recurrente basa su pretensión en el art. 69.1 del Reglamento orgánico municipal (ROM), que, a su juicio, reconoce el derecho vecinal a la consulta popular, de lo contrario sería una reiteración de lo dispuesto en otro precepto, el artículo 67. El Tribunal responde lo siguiente: «Es evidente que el artículo 69 faculta al Ayuntamiento a convocar consulta (podrá decir expresamente), si lo pide un 10 % del censo electoral. Pero de ninguna manera puede leerse que deberá hacerlo si se lo pide el 10% del censo, tal interpretación choca con la letra de la ley y no puede admitirse, por el solo argumento de que en caso contrario el precepto no sirve para nada. *El Ayuntamiento elaboró el Reglamento y tiene potestad para modificarlo en el sentido más conveniente y de acuerdo con las leyes, pero en tanto no lo modifique esta Sala no puede, por vía de interpretación llegar a la conclusión contraria al mandato del texto*» (fundamento de derecho sexto). Debe interpretarse que cuando el texto arriba transcrito habla de «la letra de la ley», se está refiriendo, no a la LBRL ni a la Ley foral 6/1990, sino al propio precepto reglamentario (art. 69 ROM), pues de lo contrario el argumento es contradictorio. Lo que interesa destacar aquí es que el TSJ reconoce la posibilidad de modificar el reglamento municipal para convertir la consulta popular en un derecho ciudadano (siempre que se cumplan los requisitos formales y materiales de la iniciativa popular) y, en consecuencia, en una obligación, y no una mera facultad discrecional, del Pleno del Ayuntamiento.

CAPÍTULO 4. INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

discrecional y no obligada, pues en ella han de ponderarse las alegaciones presentadas en el período de información pública.

En cambio, la Ley Foral de Navarra 27/2002 configura el acuerdo plenario de celebración del referéndum como un acto reglado, y en consecuencia, atribuye a la iniciativa popular de referéndum efectos vinculantes para el Pleno. En este texto no hay un período de información pública entre el acuerdo por el que, por mayoría simple, se acuerda o deniega (en este caso, por causas tasadas) o se inicia el procedimiento referendario, y el acuerdo, por mayoría absoluta, de celebración de la consulta popular. Es más, puesto que no se menciona el acuerdo de aceptación de la iniciativa, debe entenderse que éste es el mismo que el acuerdo de celebración de la consulta popular. Así pues, sólo hay un acuerdo plenario, que puede ser de denegación de la solicitud y por tanto de denegación de la celebración del referéndum, o puede ser de aprobación de la celebración del referéndum (en este caso por mayoría absoluta) y por tanto de aceptación de la solicitud.

En efecto, el artículo 7 de la Ley foral 27/2002, que se refiere a la verificación de los requisitos de la solicitud de referéndum, dispone en su apartado 6 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 [debe entenderse que por ser un asunto relativo a Hacienda Local, única exclusión contemplada en el LBRL y en Ley foral] 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 de los mencionados en el artículo 4 (precepto que se refiere a los períodos excluidos de la consulta).

d) Cuando la propuesta incurra en infracción del ordenamiento jurídico según lo expresado en el apartado 2 del artículo 2».

Por tanto, en el supuesto de solicitud popular o vecinal de referéndum, sólo se podrá denegar la convocatoria de referéndum (y en consecuencia rechazar la solicitud) por los motivos tasados del art. 7.6; de modo que si no se dan tales motivos, el acuerdo de celebración del referéndum es un acto administrativo obligado y reglado, no discrecional, cuya adopción por mayoría absoluta (art. 8 de la Ley foral) cumple el requisito establecido por el art. 71 LBRL.

Por el contrario, en los supuestos del Decreto catalán y de la Ley autonómica, los efectos de la iniciativa popular de referéndum son los mismos que los del derecho de petición. En efecto, de acuerdo con el art. 11.1 de la Ley reguladora del derecho de petición (LO 4/2001), «una vez admitida a trámite una petición, la autoridad u órgano competente vendrán obligados a contestar y a notificar la contestación en el plazo máximo de tres meses a contar desde la fecha de su presentación». Y «la contestación recogerá, al menos, los términos en que la petición ha sido tomada en consideración por parte de la autoridad u órgano competente e incorporará las razones y los motivos por los que se acuerda acceder a la petición o no hacerlo» (art. 11.3). Es decir, como es sabido, el derecho de petición sólo obliga al destinatario, si es el órgano competente, a resolver de forma motivada, no a resolver en sentido favorable al peticionario. Si el destinatario es el Pleno municipal, eso significa que para resolver, de forma favorable o desfavorable, éste tiene que deliberar y votar, esto es, adoptar un acuerdo razonado. Los efectos son pues, los mismos que los del derecho de iniciativa del artículo 18.1.f) LBRL, si la ley autonómica configura el acuerdo plenario de celebración de referéndum como discrecional.

En el caso de que la solicitud de referéndum, en virtud del derecho del art. 18.1.f) LBRL vaya dirigida al Alcalde, éste no podrá rechazarla, según hemos visto, sino que deberá remitirla, tras su examen, al órgano competente (esto es, el Pleno), para que se pronuncie sobre la misma. Pero incluso esta obligación de remisión al órgano competente se recoge en la LO 4/2001. Así, «cuando un órgano o autoridad se estime incompetente para el conocimiento de una petición [en este caso el Alcalde] remitirá directamente las actuaciones al órgano que se considere competente [en este

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

caso el Pleno], si ambos pertenecieran a la misma institución, administración u organismo» (art. 10.2). Y esta regla se debe aplicar, tanto en la solicitud del art. 18.1.f) LBRL como en el ejercicio del derecho de petición incluso si el asunto objeto de referéndum es competencia del Alcalde, pues el art. 71 LBRL no hace distinciones, atribuyendo la competencia para resolver, en todo caso, al Pleno, por mayoría absoluta si el acuerdo es favorable a la solicitud de referéndum.

En consecuencia, la legislación autonómica que no otorga a la iniciativa popular de referéndum efectos vinculantes para el Pleno, habrá convertido el derecho del art. 18.1.f) LBRL en una suerte de derecho de petición de referéndum pero agravado: no podrán ser titulares del mismo cualquier persona física o jurídica, nacional o extranjera, sino sólo los vecinos que además sean electores; no cabrá una petición individual, sino que será una petición colectiva que exige un determinado número de firmas; de modo que toda petición de referéndum que no cumpla los gravosos requisitos formales establecidos por la Ley autonómica será rechazada, incluso si se invoca el art. 29 CE o la Ley reguladora del derecho de petición, pues de acuerdo con el art. 3 de la misma: «no son objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley», como es el caso del procedimiento del art. 18.1.f) LBRL y la legislación autonómica, o municipal, de desarrollo de tal precepto.

Cabría preguntarse si una solicitud de referéndum que no cumpla los requisitos formales o materiales previstos en la ley autonómica, una vez rechazada, puede convertirse en un derecho de petición y ejercitarse como tal⁴⁶³. En nuestra opinión no, porque sería una forma de defraudar el derecho del art. 18.1.f) LBRL y de hacer perder virtualidad a los requisitos formales previstos en la legislación de desarrollo⁴⁶⁴. No podría, pues, en contra de lo dispuesto en el art. 3 de la LRDP, interponerse una petición de referéndum dirigida directamente al Pleno del Ayuntamiento. Pero sí, en cambio, podría pedirse a los órganos que tuvieran la facultad de propuesta de la iniciativa de referéndum (el Alcalde, la Comisión de Gobierno, un grupo político municipal, los concejales, los órganos colegiados, sectoriales o territoriales, de participación ciudadana, etc, dependiendo de la regulación autonómica y/o municipal), que propusieran la celebración del referéndum ante el Pleno municipal. Pero en este caso el órgano competente para resolver la petición, individual o colectiva, no sería el Pleno, sino dicho órgano con facultad de propuesta, pudiendo resolver de forma motivada (sobre si proponer o no la celebración de referéndum) sin necesidad de enviar la petición al Ayuntamiento pleno⁴⁶⁵.

⁴⁶³ La disposición adicional segunda de la LO 4/2001, reguladora del derecho de petición estipula que: «en los supuestos en que una iniciativa legislativa popular haya resultado inadmitida por no cumplir con todos los requisitos previstos en su normativa reguladora, a petición de sus firmantes podrá convertirse en petición ante las Cámaras, en los términos establecidos en sus respectivos reglamentos».

⁴⁶⁴ Por el contrario, respecto de la iniciativa legislativa popular, y sus requisitos más gravosos que los del derecho de petición, pero con efectos jurídicos muy similares, algunos autores han propuesto la conversión de la iniciativa popular inválida en una petición. En este sentido, véase Gioccoli Nacci: *Il diritto de petitione negli ordinamento dello Stato e delle regioni*, Jovene, Napoli, 1979, p. 285 ss., cit. por Bartomeu Colom Pastor: *El derecho de petición*, cit., p. 38-.

⁴⁶⁵ Esta posibilidad, de conversión de la iniciativa en una petición dirigida al órgano que tenga la faculta de iniciativa o de propuesta de iniciativa, también puede darse en relación con la «iniciativa popular» del art. 70 bis. 2. Del mismo modo, a nivel estatal o regional, el derecho de petición se puede utilizar como cauce complementario de la iniciativa legislativa popular. En este sentido, Enrique Álvarez Conde pone el ejemplo de la operación de recogida de firmas solicitando un referéndum consultivo previo a la entrada de España en la OTAN, que finalmente adoptó la forma de petición dirigida al Presidente del Gobierno- *El*

CAPÍTULO 4. INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

Si esto es posible, nada impide que el acuerdo plenario de celebración del referéndum tenga su origen no sólo en el ejercicio del derecho del art. 18.1.f) LBRL, o en el ejercicio del derecho de petición, sino incluso en otras formas participativas como la iniciativa ciudadana o la audiencia pública⁴⁶⁶.

Habría que preguntarse entonces qué ventajas ofrece el derecho del art. 18.1.f) LBRL frente al derecho de petición. Podría pensarse que al exigirse un determinado número de firmas, esto demuestra la seriedad de la solicitud de referéndum, y ésta tendría mayores posibilidades de éxito. Sin embargo, también podría producirse, al amparo del art. 4.2 LO 4/2001 una petición colectiva con un considerable número de firmas.

En consecuencia, los requisitos más gravosos de la iniciativa popular de referéndum sólo tienen sentido si ésta reconoce un auténtico derecho a que se celebre la consulta popular, y por tanto la obligación del Pleno, si se aquella cumple los requisitos legales, de convocarlo; esto es, la iniciativa popular de referéndum debería tener efectos vinculantes para el Pleno municipal⁴⁶⁷.

régimen político español, Tecnos ,Madrid, 1986, p. 51.

Por su parte, la STS de 12 de noviembre de 1985 (Ar. 5356), en relación con una cuestión similar, declara lo siguiente: «La petición ejercitada por el sindicato profesional de Policía, consistente en que se le reconozca una subvención en la Ley de presupuestos correspondiente al año 1985 entraña una *iniciativa particular de proposición de Ley* que nuestra Constitución, junto con la Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo, regulan como forma de ejercicio de iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley, concretando los requisitos que debe revestir y *que no cumplimenta el sindicato peticionario*, ni puede hacerlo, en cuanto según el artículo 134 de la misma Constitución corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos y su presentación ante el Congreso de los Diputados; *por lo que la pretensión formulada sólo puede ampararse en el derecho de petición* reconocido a todos los españoles en el artículo 29 de la Constitución, y en el artículo 780 de la Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, con las limitaciones señaladas para el ejercicio del derecho por las Fuerzas e Institutos armados o los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar». Es decir, el Tribunal Supremo convierte una supuesta iniciativa popular que no cumple los requisitos legales y constitucionales en una petición, la cual puede entenderse que tiene como destinatario último al Gobierno, a quien corresponde la elaboración de los Presupuestos y su presentación ante el Congreso.

Asimismo, el Reglamento del Senado permite que la Comisión de peticiones pueda trasladar una petición a los Grupos parlamentarios para que, si lo estiman oportuno, puedan promover alguna iniciativa parlamentaria (art. 193.1. 2º RS). Por esta vía, una petición de que se adopte un determinado texto legislativo, rechazada previamente como iniciativa legislativa popular por no reunir los requisitos de la misma, se puede convertir en una iniciativa legislativa parlamentaria.

⁴⁶⁶ En este sentido, el art. 41.2 del RPC de Barcelona de 1986 disponía que: «También podrán acordar [el Ayuntamiento o el Consejo de Distrito] la celebración de Referéndum o Consulta Ciudadana, previa a la resolución de acuerdos interesados por Audiencia Pública, Iniciativa Ciudadana o Petición Colectiva, en cuyo caso, no serán de aplicación los plazos para resolver establecidos en los Títulos que regulan las expresadas formas de participación».

⁴⁶⁷ En este sentido, José Luis Rivero Ysern ha dicho que: «la solicitud de consulta debe ser aprobada por el Pleno del Ayuntamiento mediante mayoría absoluta. Ahora bien, hay que entender que esta aprobación no es discrecional, sino que solamente debe denegarse válidamente si la iniciativa adolece de alguno de los requisitos legales - número mínimo de firmas acreditadas, o bien se refiera a materias excluidas de la consulta-»- *Manual de Derecho Local*, Civitas, Madrid, Tercera Edición, 1997, p. 93. Nótese que se está refiriendo a una solicitud de referéndum que exige determinado número de firmas, esto es, que ha sido regulada así por ley autonómica que desarrolla el artículo 18.1.f) LBRL.

1. 6. Sobre la posibilidad de intervención de los promotores de la iniciativa popular en el Pleno del Ayuntamiento.

No se prevé en la LBRL un plazo dentro del cual deba ser sometida la solicitud popular de referéndum al debate y votación en Pleno, plazo que deberá ser establecido por la legislación autonómica o por el reglamento municipal, para evitar maniobras dilatorias por parte de la Corporación⁴⁶⁸. El plazo es de 30 días hábiles desde la recepción de la solicitud de referéndum por el Alcalde en el Decreto catalán 294/1996 (art. 3). El mismo plazo se concede en la Ley andaluza 2/2001, especificándose que el plazo se cuenta a partir de la recepción de la solicitud den el Registro del Ayuntamiento (art. 7.1). Lo mismo dispone la Ley foral navarra 27/2002 (art. 7. 5).

Una vez aceptada la solicitud de consulta popular, o adoptado el acuerdo de iniciación por la propia Corporación, según el art. 4 del Decreto Catalán y el art. 8 de la Ley andaluza 2/2001 (en este caso en el plazo de cinco días), se somete tal acuerdo a información pública, por un período no inferior a 20 días hábiles, mediante publicación en el Boletín Oficial de la provincia y en el de la Comunidad Autónoma, 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 autonómico en la provincia que corresponda para que, en el plazo de quince días hábiles, también pueda formular alegaciones.

Trascurrido el plazo de información pública, corresponde al Pleno del Ayuntamiento ponderar las alegaciones presentadas y, si procede, acordar por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación la celebración de la consulta popular (en el caso del art. 9.1 de la ley andaluza), o «el acuerdo para solicitar la autorización para la celebración de la consulta popular» (en el caso del art. 5.1 del Decreto catalán).

En cambio, en la Ley navarra 27/2002 no hay acuerdo del Ayuntamiento de iniciación del procedimiento, o de aceptación de la solicitud popular de referéndum, sino un acuerdo que puede ser de denegación por motivos tasados de la convocatoria del referéndum, o de celebración del referéndum (en este caso por mayoría absoluta), por lo que no existe tampoco trámite de información pública.

Sin embargo, en ninguna de las disposiciones autonómicas estudiadas ni en la LBRL⁴⁶⁹ se

⁴⁶⁸ En el debate parlamentario de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, diversas enmiendas al art. 70 bis. 2 de la LBRL, introdujeron un plazo para el debate y votación en Pleno de la «iniciativa popular». La enmienda número 47, firmada por D. Joan Saura Laporta (del grupo Parlamentario Mixto) disponía que: «las iniciativas que deban ser debatidas y votadas por el Pleno se incluirán en el orden del día de la primera sesión ordinaria que celebre si las iniciativas hubiesen tenido entrada en el Registro del Ayuntamiento al menos con 15 días de antelación al de la convocatoria de la sesión, o , en caso contrario, en el de la siguiente». Los mismos plazos establece la enmienda n° 211, planteada por el Grupo Parlamentario Socialista (Véase BOCG, Congreso de los Diputados, N° 157-9, de 18 de septiembre de 2003, VII legislatura, Serie A: Proyectos de Ley). Enmienda mantenida por el mismo Grupo en el Senado (BOCG, Senado, Serie II, 12 de noviembre de 2003, N° 166, enmienda n° 162).

⁴⁶⁹ El derecho de intervención de los promotores de la iniciativa en el Pleno del Ayuntamiento fue reconocido en la enmienda N° 74 al art. 70 bis. 2 LBRL, presentada por Don José Núñez Castaín (del Grupo Parlamentario Mixto), la cual consistía en añadir un párrafo del siguiente tenor: «En estos casos y si los vecinos así lo solicitaran, el Alcalde deberá autorizar a un representante a exponer y defender la iniciativa en el Pleno» (BOCG, Congreso de los Diputados, N° 157-9, de 18 de septiembre de 2003, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley).

CAPÍTULO 4. INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

prevé la posibilidad de intervención en el Pleno de los promotores de la iniciativa (o del representante de los mismos designados en la solicitud), para la defensa oral de la misma (cuando se trate de una iniciativa popular de referéndum), en el momento previo a la deliberación y votación del acuerdo plenario de celebración del referéndum o de admisión a trámite de la solicitud⁴⁷⁰. Sería conveniente permitir tal posibilidad de defensa personal de la iniciativa en Pleno, aunque ya previamente los promotores hayan expuesto su razones en la propia solicitud de referéndum⁴⁷¹, o en el trámite de información pública previo al acuerdo plenario sobre la celebración del referéndum, si éste se configura como un acto discrecional.

En este sentido, el art. 11.1 de la Ley Orgánica 4/2001, reguladora del derecho de petición, dispone que el órgano competente para contestar «podrá, si así lo considera necesario, convocar a los peticionarios en audiencia especial».

Se trata de una facultad, y no de una obligación del destinatario de la petición, que permitirá a éste resolver con mayores elementos de juicio; facultad que ya venía establecida, mucho antes, para el ámbito municipal, en el ROF de 1986, cuyo artículo 231.3 dispone: «cuando la solicitud formule una propuesta de actuación municipal, su destinatario informará al solicitante del trámite que se le haya de dar. Si la propuesta llega a tratarse en algún órgano colegiado municipal, quien actúe de Secretario del mismo remitirá en el plazo máximo de 15 días al proponente copia de la parte correspondiente del acta de la sesión. Asimismo el Presidente del órgano colegiado podrá requerir la presencia del autor de la propuesta en la sesión que corresponda, a los efectos de explicarla y defenderla por sí mismo»⁴⁷². Pero estamos en este supuesto de ejercicio del derecho de petición, que no es aplicable al derecho del art. 18.1.f) LBRL.

Algunos reglamentos municipales de participación ciudadana también posibilitan la intervención oral de las asociaciones de vecinos, o incluso de vecinos no asociados, en el Pleno en relación con otras figuras participativas como la «iniciativa ciudadana de interés municipal» (art.

⁴⁷⁰ El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida presentó la enmienda número 7, de adición del artículo 9.4 del primer Proyecto de ley andaluz, del siguiente tenor: «si el procedimiento se hubiere iniciado por un grupo de vecinos, la persona que los represente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.4 de esta Ley, podrá intervenir en el debate plenario en el que se trate sobre el acuerdo de celebración de la consulta, en términos análogos a los que establece la legislación vigente y, en su caso, el reglamento orgánico de la Corporación para los portavoces de los distintos grupos municipales». (BOPA N° n° 403, de 14 de enero de 2000, p. 24.092 y ss.). Sin embargo, esta enmienda no aparece entre las enmiendas al articulado del segundo proyecto de ley (BOPA n° 104, de 15 de febrero de 2001, p. 4.888 y ss.).

⁴⁷¹ Es preciso recordar que el art. 70.1 LRJAP dispone, respecto de las solicitudes de iniciación del procedimiento administrativo, que éstas deberán contener: «b) hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud».

⁴⁷² En el ámbito municipal, hay que tener presente, para el caso de la ciudad de Barcelona, lo dispuesto en su Carta Municipal, concretamente en el artículo 40, letra b) de la Ley catalana 22/1998: «en el ejercicio de este derecho [de petición] sobre las materias que sean competencia de los distritos puede solicitarse que se celebre un debate público previo a su resolución. En dicho caso son aplicables las normas que regulan la audiencia pública». Pero este precepto, que permitiría la participación de los promotores de la iniciativa en tal debate público, no es aplicable directamente a la solicitud de referéndum: primero porque se refiere al ejercicio del derecho de petición, y segundo porque el debate público versará sobre asuntos de competencia de los distritos, que suele ser la gestión de determinados servicios, y el referéndum municipal recaerá normalmente sobre asuntos de competencia del Pleno o del Alcalde.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

21.3 RPC de Madrid⁴⁷³), o la «iniciativa colectiva» para la adopción de acuerdos municipales (art. 21 RPC Sevilla⁴⁷⁴). Por tanto, cuando el acuerdo de celebración de referéndum tiene su origen en el ejercicio del derecho de petición o de una de estas iniciativas, cabe la defensa oral de la consulta popular en el Pleno por lo peticionarios o por los promotores de la iniciativa, ya sea como un auténtico derecho de los promotores (en el caso de la iniciativa ciudadana o colectiva), o como una facultad discrecional del Alcalde (en el supuesto del derecho de petición).

Por otro lado, la LBRL no impide sino que facilita y permite (art. 69, apartados 1 y 2), que la legislación autonómica o el reglamento municipal prevean la intervención del representante designado en la solicitud de referéndum, ya sea a instancia de la Corporación municipal o del propio interesado, con carácter previo a la deliberación y votación, en la sesión municipal donde ha de acordarse la aceptación o rechazo de la solicitud. En su defecto, para el caso de que iniciativa hubiera sido promovida, o incluso adoptada, por una asociación de vecinos, es aplicable el art. 228.1 del ROF, el cual establece: «Cuando alguna de las asociaciones o Entidades a que se refiere el artículo 72 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, desee efectuar una exposición ante el Pleno en relación con algún punto del orden del día en cuya tramitación administrativa hubiese intervenido como interesado, deberá solicitarlo al alcalde antes de que comience la sesión. Con la autorización de éste y a través de un único representante, podrá exponer su parecer durante el tiempo que señale el Alcalde, con anterioridad a la lectura, debate y votación de la propuesta incluida en el orden del día».

En todo caso, a parte de este derecho reconocido por el art. 228.1 ROF a las asociaciones de vecinos, los promotores de la iniciativa de consulta popular (individualmente, en grupo o asociados), podrán solicitar al Alcalde, en el ejercicio del derecho de petición, en el momento de la presentación de la solicitud de referéndum o en otro posterior, la exposición oral de la iniciativa ante el Pleno, con carácter previo a su deliberación o votación. En este caso, el Alcalde tendrá la facultad discrecional de aceptar o denegar, de forma motivada, la petición.

2. El acuerdo plenario de celebración del referéndum.

A) El requisito de la mayoría absoluta para adoptar el acuerdo plenario de celebración del referéndum, o de solicitud de autorización al Gobierno para la convocatoria de la consulta, como es sabido, viene impuesto por el art. 71 LBRL, y se introduce a semejanza de los previsto en el 6 LOMR para el referéndum consultivo previsto en el artículo 92 CE⁴⁷⁵. Mientras en el supuesto

⁴⁷³ El art. 21 RPC de Madrid dispone, en su apartado 1, que «las Federaciones, Confederaciones, Uniones y cualesquiera otras formas de integración de las entidades ciudadanas de base a que se refiere el artículo 3 podrán plantear ante el Pleno del Ayuntamiento iniciativas de interés municipal dentro del ámbito de su competencia», y el apartado 3 añade que: «las Federaciones, Confederaciones y Uniones, a través de su representante legal, debidamente acreditado en el momento de presentar la iniciativa, podrán exponer y defender el asunto planteado ante la Comisión Informativa y, en su caso, ante el Ayuntamiento Pleno».

⁴⁷⁴ Dispone este precepto que: «cumplidos los requisitos anteriores, la propuesta será debatida y votada en el Pleno del excelentísimo Ayuntamiento, pudiendo hacer la Comisión promotora una exposición y defensa de aquélla».

⁴⁷⁵ En este sentido, Joan Oliver Araujo: «El referéndum en el sistema constitucional español», cit., p. 173.

CAPÍTULO 4. INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

contemplado en la Constitución, la exigencia de mayoría absoluta de las Cortes es un mecanismo de control parlamentario sobre el Presidente del Gobierno⁴⁷⁶, que es el que tiene la iniciativa exclusiva de referéndum; en el supuesto del art. 71 LBRL, esta función sólo se cumpliría en el caso de iniciativa por parte del Alcalde; en los demás supuestos supondría un mecanismo de control de la mayoría sobre las minorías políticas que propusieron el referéndum, o de control de la Corporación sobre los vecinos que promovieron la iniciativa, esto es, una manifestación del predominio político de la democracia representativa sobre la directa (si la iniciativa vecinal no tiene efectos vinculantes para el Pleno). No obstante, habrá que estar a la naturaleza del acuerdo plenario en la legislación autonómica y en la reglamentación municipal, como hemos dicho.

B) Respecto de la naturaleza del acuerdo plenario, algunos autores consideran que se trata de un acto de naturaleza política⁴⁷⁷, no susceptible de control jurisdiccional en su contenido. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la legislación autonómica o la reglamentación municipal podrán introducir elementos reglados en el mismo, como de hecho hacen el Decreto catalán y la Ley andaluza, al exigir que el Pleno pondere las alegaciones efectuadas en el trámite de información pública⁴⁷⁸, o incluso considerarlo un acto reglado, como se regula en la Ley foral de Navarra 27/2002.

En todo caso, la denegación de la celebración del referéndum (que no requiere mayoría absoluta) ha de ser motivada, y es susceptible de control jurisdiccional, por la vía ordinaria⁴⁷⁹, y por la vía del amparo judicial, estando legitimado en este caso cualquier ciudadano vecino del municipio, en virtud de su derecho a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE)⁴⁸⁰, o cualquier miembro de la Corporación en cuanto cargo público representativo (art. 23.2).

C) El contenido del acuerdo, cuando es reglado, debe versar exclusivamente sobre el cumplimiento de los requisitos legales de la solicitud popular de referéndum; cuando es discrecional (tanto de denegación como de aprobación del referéndum), y a falta de desarrollo legislativo y reglamentario del art. 71 LBRL, consideramos que no puede versar exclusivamente sobre motivos de oportunidad política, sino que deberá tener en cuenta o evaluar los requisitos

⁴⁷⁶ En este sentido, Nicolás Pérez Sola: «La problemática del referéndum consultivo en el sistema político español», cit., p. 5027. Aunque, como ha dicho Enrique Linde Paniagua, el Presidente del Gobierno difícilmente se arriesgará a hacer una propuesta que no tenga asegurada la mayoría, por lo que el referéndum queda en sus manos- «Artículo 92. Referéndum», cit., p. 470-.

⁴⁷⁷ Miguel Sánchez Morón: «Información y participación ciudadana en la Administración local», en: AA.VV. *Ponencias del seminari de Dret local (curs 90-91)*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona 1992, ps. 251 ss., esp. p. 266, donde califica tal acuerdo plenario de decisión totalmente discrecional; cita tomada de Joan Barata i Mir: *Los actos de gobierno...*, cit., p. 199.

⁴⁷⁸ En este sentido: Joan Barata i Mir: *Los actos de gobierno...*, cit., ps. 197 y ss.

⁴⁷⁹ *Idem*, ps. 198 y ss.

⁴⁸⁰ Es el caso de la STSJ de Navarra (RJCA 2001/916). El recurrente y otros 24.000 vecinos de Pamplona solicitan al Ayuntamiento la celebración de una consulta popular en torno al proyecto de construcción de un aparcamiento y reurbanización de la Plaza del Castillo de dicha ciudad, mediante escrito presentado el día 23 de marzo de 2001. Frente al acuerdo plenario de denegación de la solicitud, de 5 de abril de 2001, interponen recurso contencioso-administrativo por supuesta vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

formales y materiales de la solicitud de referéndum. Claro que si ya ha habido un previo examen y acuerdo plenario sobre tales requisitos, como en la legislación catalana y andaluza, no es necesario volver a examinarlos. En las regulaciones catalana y andaluza, además, el acuerdo plenario debe ponderar las alegaciones formuladas en el período de información pública.

En todo caso, en el supuesto de acuerdo favorable a la celebración del referéndum, «el acuerdo ha de contener los términos exactos de la consulta, que ha de consistir en una o varias preguntas, redactadas de forma inequívoca, a fin de que el cuerpo electoral se pueda pronunciar en sentido afirmativo o negativo» (art. 5.2 del Decreto catalán 294/1996, art. 9.2 de la Ley andaluza 2/2001, art. 8 Ley de la Ley foral 27/2002⁴⁸¹). Al respecto hay que decir que, aunque nada se disponga, la pregunta contenida en el acuerdo plenario no podrá diferir sustancialmente de la incluida en la solicitud popular de referéndum aceptada por el Pleno, a fin de no defraudar la voluntad de quienes promovieron y/o firmaron dicha solicitud, lo que vulneraría su derecho a participar en los asuntos públicos⁴⁸². Hay que tener en cuenta que la formulación incorrecta de la pregunta pudo ser subsanada en un trámite previo. No obstante, si el Pleno, a la hora de acordar la celebración del referéndum pretende alterar la formulación de la pregunta deberá escuchar, cuando menos, las alegaciones de los promotores de la solicitud de referéndum, y llegar a un acuerdo con los mismos sobre tal extremo, a fin de no vulnerar su derecho de participación, y de no desnaturalizar este instituto participativo⁴⁸³.

D) El acuerdo plenario, si es denegatorio, tiene como efecto poner fin al proceso referendario; si es favorable a su celebración, continuará la tramitación del procedimiento. Cabe preguntarse si adoptado el acuerdo plenario de celebración de referéndum, por motivos discrecionales, o concretamente de oportunidad o conveniencia política, es posible su revocación directa o indirecta⁴⁸⁴ por iguales motivos (circunstancia que puede producirse tras un cambio de la

⁴⁸¹ La dicción literal de este precepto no es exactamente igual al de los equivalentes catalán y andaluz, pero su sentido es el mismo. Dice lo siguiente: «El acuerdo (...) deberá contener los términos exactos de la consulta, plasmados en una o varias preguntas redactadas de forma inequívoca a fin de que los votantes se puedan pronunciar en sentido afirmativo o negativo».

⁴⁸² En relación con esto, el Grupo Parlamentario Popular presentó una enmienda, de adición al art. 9 del Proyecto de ley andaluz, del siguiente tenor: «3. En el caso de que la solicitud vecinal de consulta popular local o el acuerdo de iniciación por la Corporación contuvieran ya los términos exactos de la consulta, éstos no podrán ser alterados ni sustituidos por el Pleno del Ayuntamiento» (BOPA N° 104, de 15 de febrero de 2001, p. 4.888). Esta norma es frecuente en el Derecho comparado. Por ejemplo, la hemos visto en el supuesto del referéndum local en los Estados Unidos (Capítulo I de este trabajo).

⁴⁸³ En este sentido, Antonio Torres del Moral, refiriéndose a la Ley Orgánica de iniciativa legislativa popular, ha manifestado que sería inconstitucional que las Cortes dieran una redacción distinta a una proposición de ley de iniciativa popular, «porque vaciaría de contenido esta forma de ejercicio del derecho de participación sin respetar su contenido esencial. De manera que, aunque la Ley orgánica lo silencie, este último extremo hay que entenderlo implícitamente admitido»- «La participación política a través...», cit. p. 39-.

⁴⁸⁴ Hay revocación indirecta en aquellos supuestos en que «el acto posterior modifica total o parcialmente el anterior o bien destruye pura y simplemente el que servía de soporte a este último, a partir de una determinada cobertura legal específica»- Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, novena edición, 1999, p. 655-.

CAPÍTULO 4. INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

mayoría política en el Pleno como consecuencia de una moción de censura, cuestión de confianza, dimisiones, nueva elección y constitución de la Corporación municipal, etc). En nuestra opinión, una vez acordada la celebración del referéndum, quienes promovieron la iniciativa (ya sea popular o de órganos del Ayuntamiento) y en general todos los ciudadanos vecinos del municipio tienen derecho a que se celebre la consulta popular (si hay previa autorización del Gobierno de la Nación), derecho integrado en el art. 23.1 CE, y en consecuencia, la revocación del acuerdo plenario vulneraría el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos. Como es sabido, los actos de las administraciones públicas, incluso si son actos discrecionales o actos políticos, no pueden vulnerar derechos fundamentales [art. 2.a) LJCA respecto de los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas], siendo nulos de pleno derecho en estos casos (art. 62.1.a) LRJAP).

Por otro lado, nada dispone la LBRL ni la legislación autonómica de desarrollo sobre los efectos del acuerdo plenario de celebración de la consulta sobre el acuerdo o disposición objeto de la misma. Sin embargo, sería conveniente que la legislación autonómica, o en su defecto el reglamento municipal, o, a falta de éste, el propio acuerdo plenario de celebración del referéndum, previera la suspensión de la aprobación del acuerdo o disposición en cuestión (si la consulta es previa a la adopción del acuerdo), o de sus efectos (si la consulta es posterior), hasta que se celebre la votación popular o, en su caso, hasta que el Gobierno acuerde la denegación de su convocatoria⁴⁸⁵.

3. La tramitación de la solicitud de autorización de convocatoria del referéndum.

Un vez que el Pleno ha decidido la celebración del referéndum, o la solicitud de la autorización estatal de su convocatoria, corresponde al Alcalde solicitar (en el primer caso) o remitir dicha solicitud (en el segundo), al Gobierno de la Nación. La legislación autonómica que ha regulado esta fase ha dispuesto que la solicitud debe realizarse por intermediación del gobierno autonómico⁴⁸⁶, lo que dilata todavía más su tramitación.

La tramitación de la solicitud de autorización es la siguiente: el Alcalde debe remitir (en el caso navarro, en el plazo de cinco días desde la adopción del acuerdo de celebración de la consulta; en los demás casos, no se prevé plazo) una copia literal (certificación literal en el caso andaluz y navarro) del acuerdo favorable del Pleno, junto con una copia del expediente, a la Dirección

⁴⁸⁵ Es el caso del Ayuntamiento de Corbera de Llobregat (Barcelona) el cual adoptó dos acuerdos, de 27 de abril y 13 de septiembre de 1994 «en los que se suspende la verificación del Texto Refundido del Plan Parcial del Casto Urbano (5.ª Área del PGO) en tanto en cuanto no se haya resuelto la solicitud de Consulta Popular formulada por la «Coordinadora Corbera Alternativa» y en los que aprueba la adopción de la Consulta Popular en los términos propuestos por la Alcaldía» (STSJ de Cataluña, de 3 de diciembre de 1996; BJCA 1996\2610, fundamento de derecho primero). Como se puede observar, la suspensión en cuestión se adopta en el acuerdo plenario de celebración del referéndum, o al mismo tiempo que éste, debiendo entenderse que la expresión «en tanto no se haya resuelto la solicitud de consulta popular» se refiere a la solicitud de autorización estatal de su convocatoria. En efecto, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de julio de 1995, el Gobierno denegó la autorización, decayendo la suspensión acordada por el Ayuntamiento, como confirma el TSJ al decir que los acuerdos objeto de impugnación «han quedado sin efecto al ser denegada la autorización para su ejecutabilidad».

⁴⁸⁶ Art. 144.4 de la Ley catalana 8/1987; art. 96.3, letra c) de la Ley foral de Navarra 6/1990, y art. 9 de la Ley foral 27/2002; art. 257.3, letra a) de la Ley gallega 5/1997; art. 157.3, letra a) de la Ley aragonesa 7/1999; art. 10 de la Ley andaluza 2/2001; art. 168. 3, letras a) y b) de la Ley riojana 1/2003.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

General de Administración Local del Departamento de Gobernación de la Generalidad de Cataluña (en el caso del Decreto catalán 294/1996, art. 5.3), a la Consejería de Gobernación (art. 10.2 Ley andaluza 2/2001), o al Presidente del Gobierno de Navarra.

En un plazo de 30 días desde la recepción de la solicitud en el caso catalán, o de 20 días hábiles en el andaluz, o de diez días en el navarro, el Gobierno Autónomo en la mayoría de los supuestos⁴⁸⁷ o la Presidencia de la Junta de Andalucía en el andaluz, remitirá la solicitud, junto con un informe, al Gobierno de la Nación. En el supuesto catalán, se explicita que dicho informe debe versar sobre la conveniencia de hacer la consulta, de acuerdo con el interés general de Cataluña⁴⁸⁸. Así pues, aunque el objeto de la consulta sea de competencia propia municipal y de carácter local, pudiera afectar al interés general de la Comunidad Autónoma, si bien es difícil imaginar los supuestos en que esta afectación podría plantearse⁴⁸⁹.

4. La autorización del Gobierno de la Nación.

El requisito de la autorización de la convocatoria de referéndum por el Gobierno de la Nación, supone un grado tal de centralismo sobre los asuntos municipales que no tiene correspondencia en el Derecho comparado ni en nuestro Derecho histórico sobre referéndum municipal⁴⁹⁰, y pudiera considerarse, incluso, atentatorio contra la autonomía local si no se

⁴⁸⁷ Art. 144.3, letra b) de la Ley catalana 8/1987 y art. 6.1 del Decreto 294/1996; art. 257.3, letra b) de la Ley gallega 5/1997; art. 157.3, letra b) de la ley aragonesa 7/1999; art. 168.3, letra b, de la ley riojana 1/2003.

⁴⁸⁸ Art. 144.4, letra b) de la Ley 8/1987 y art. 6.1 Decreto 294/1996. La misma disposición se contiene la Ley gallega 5/1997, art. 257.3, letra b) ; y en la Ley aragonesa 7/1999, art. 157.3, letra b), si bien este último precepto no habla del interés general de la Comunidad, sino del «interés general» sin más calificaciones. En cambio, la Ley foral de Navarra 27/2002 no hace referencia al envío de un informe junto con la solicitud municipal de referéndum. Es más el art. 9.2 de esta Ley dice expresamente que el Presidente del Gobierno de Navarra «formulará la solicitud ante el Gobierno de la Nación». A pesar de la dicción literal, debe entenderse que corresponde al Presidente del Gobierno navarro enviar la solicitud, pero no formularla, competencia que es de la Corporación local, de acuerdo con el art. 71 LBRL.

⁴⁸⁹ Juan Barata i Mir se refiere, en este sentido, a las incidencias que todo proceso electoral, de modo directo o indirecto acarrea: «económicas, de orden público y seguridad ciudadana, las derivadas de la previa celebración de la campaña electoral, de organización, las relativas al grado de debate e incluso crispación vecinal que pueda provocar el sometimiento de una determinada problemática a consulta popular...»- *Los actos de gobierno...*, cit., p. 204-. En nuestra opinión ninguna de estas circunstancias, aunque pudieren afectar al interés general de la Comunidad Autónoma, constituiría motivo suficiente para la denegación de la autorización de la consulta por el Gobierno de la Nación, siempre que el asunto objeto de referéndum respete los requisitos del art.71 LBRL.

⁴⁹⁰ En este sentido, Tomás Font i Llovet ha dicho que es «la primera vez en la legislación española que se impone una intervención de la Administración central de esta naturaleza, en una materia que es típicamente local»- «El referéndum local en España», cit., ps. 125-126; también en «Informe sobre las relaciones entre los ciudadanos y la Administración y los instrumentos de participación directa», en AA.VV: *Documents de Treball per a la Carta Municipal. Quadern 6. Potestat normativa, procediment, participació, béns i contractació*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona, 1989, ps. 141 ss; esp. p. 159 y ss., cit. por Joan Barata i Mir: *Los actos de gobierno...*, cit., p. 206-.

Ciertamente en los antecedentes legislativos del referéndum local en España se dan supuestos de autorización gubernamental para la celebración del referéndum municipal o para la ejecución del acuerdo

CAPÍTULO 4. INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

interpreta de forma restrictiva⁴⁹¹. Se trata, como hemos visto, de un requisito no exigido necesariamente por la Constitución, sino introducido por la LOMR, la LBRL y diversos Estatutos de Autonomía. Además, si la autorización de la convocatoria consiste en un mero control de legalidad de la solicitud de referéndum, podría pensarse incluso que es innecesaria igualmente desde el punto de vista práctico, pues el acuerdo plenario de celebración del referéndum puede ser impugnado previamente ante los tribunales por la Administración General del Estado y por la Administración autonómica correspondiente (arts. 64 a 67 LBRL)⁴⁹², e incluso, si el Delegado del Gobierno entiende que el acuerdo plenario atenta «gravemente el interés general de España», podrá suspenderlo previamente a su impugnación, en los términos del art. 67 LBRL. De hecho, frente a las impugnaciones, que son las técnicas habituales de control administrativo externo de los actos locales, las autorizaciones revisten un carácter excepcional en la LBRL⁴⁹³, razón de más para

sometido a referéndum. Así, en el Proyecto de ley de bases sobre régimen local de Canalejas, de 1912, en el referéndum obligatorio sobre municipalización de servicios, la aprobación definitiva del proyecto correspondería al Gobierno sólo si lo solicitaba expresamente la cuarta parte de los electores del municipio o la tercera parte de los electores del Ayuntamiento. El art. 22.1 del Estatuto municipal de 1924 limitaba los efectos del referéndum obligatorio en determinados supuestos, disponiendo que: «cuando el referéndum sea favorable a la enajenación y ésta se refiera a inmuebles o monumentos, edificios u objetos artísticos o históricos, no se podrá verificar válidamente sin autorización del Gobierno, conforme a las disposiciones vigentes». Asimismo, la Ley municipal catalana de 1933 establecía en su art. 152 que: «antes de la celebración de un referéndum sobre alienación, transformación u objetos históricos o artísticos, precisará que el Gobierno de la Generalidad declare si se opone o no al acuerdo tomado o la propuesta hecha. En caso de que se oponga, ya no habrá lugar a referéndum, puesto que el acuerdo o la propuesta queda sin efecto». Como se puede apreciar, se trata de supuestos en que la autorización gubernamental no viene exigida por la Constitución sino por la ley, y no se refiere a todos los supuestos de referéndum, sino que se circunscribe a un supuesto muy específico.

En este sentido, Antonio Serrano Pascual considera «excesiva» la exigencia de que la consulta planteada en un Municipio haya de contar con la autorización del Gobierno de la Nación: «Así, la práctica de estas consultas puede complicarse innecesariamente con el trámite ante el Gobierno de la Nación y el que puede tener lugar en la correspondiente Comunidad Autónoma si ésta tiene competencia estatutaria en la materia»- *Participación ciudadana...*, cit., p. 109-. Juan Manuel Trayter Jiménez ha afirmado que «este requisito resulta contrario a la autonomía local y de hecho no tiene parangón en otros países»- *El control del planeamiento...*, cit., p. 206-. En el mismo sentido, Pierre Bon ha manifestado que la solución española es centralista, y que la exigencia de una autorización del Estado en una materia que concierne al objeto principal de la autonomía local puede parecer excesiva» - «Le référendum dans les droits ibériques», cit., ps. 468-469-.

⁴⁹¹ En este sentido, Miguel Sánchez Morón considera que la autorización estatal tiene un carácter limitativo de la autonomía local y que, en consecuencia, debe estar justificada y motivada- «Información y participación ciudadana...», cit., p. 226.

⁴⁹² En el supuesto de la STSJ de Navarra de 18 de noviembre (RJCA1997\2446), la Administración del Estado impugnó un Acuerdo del Ayuntamiento de Puente la Reina en que se convocaba un referéndum sobre la autodeterminación de Euskal-Herria; y en el supuesto de la STSJ de 9 de julio de 1999 (RJCA 1999\2029), la Administración del Estado impugnó los acuerdos plenarios del Ayuntamiento del Condado de Treviño (Burgos) en que se convocaba referéndum sobre la segregación del municipio respecto de la Comunidad Autónoma.

⁴⁹³ En este sentido, Antonio Fanlo Loras: *Fundamentos...*, cit., ps. 435-438; José Bermejo Vera: «Capítulo XII. El control de las decisiones locales», en Santiago Muñoz Machado (Dir.), *Tratado de Derecho*

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

exigir una interpretación restrictiva de las mismas que preserve la autonomía municipal.

Abogamos, pues, por la supresión de la autorización estatal, o, en su caso, si ello conlleva muchas dificultades de reforma legislativa, por la reducción de sus efectos perniciosos sobre el referéndum municipal. Así, por ejemplo, la exigencia de que la autorización estatal de la convocatoria corresponda al Gobierno de la Nación tan sólo viene impuesta por el art. 71 LBRL, no por la LOMR ni por los EA. Para evitar los efectos dilatorios de su tramitación, la misma competencia podría atribuirse al Subdelegado del Gobierno en la provincia⁴⁹⁴. Del mismo modo, el informe de la respectiva CCAA pudiera remitirse a dicha Subdelegación en un plazo estipulado.

Mientras tanto, la autorización corresponde al Gobierno mediante Acuerdo adoptado en Consejo de Ministros. Debe entenderse que dicho Acuerdo no puede contener ninguna disposición de carácter reglamentario sobre, por ejemplo, la organización de la consulta, pues entonces debería adoptar la forma de Real Decreto, de acuerdo con la Ley del Gobierno⁴⁹⁵.

El plazo para dictar el acuerdo, salvo procedimiento específico, será de tres meses desde que la solicitud entró en registro (art. 42. 3 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero). Se podrá suspender el plazo, por 10 días, para efectuar requerimiento al interesado de subsanación de deficiencias o de aportación de documentos (art. 42.5). Excepcionalmente, podrá ampliarse por otro no superior al previsto para la tramitación del procedimiento, esto es, tres meses (art. 42.6). Transcurrido el plazo sin que se haya dictado el acuerdo, se entenderá concedida la autorización por silencio administrativo positivo (art. 43.2)⁴⁹⁶.

El Acuerdo del Consejo de Ministros deberá ser notificado en el plazo de 10 días desde la fecha en que se haya dictado el acto (art. 58.2 LRJAP). En cambio, hasta la fecha, no se han publicados tales Acuerdos. El art. 60.1 LRJAP dispone que «los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente. Tampoco es aplicable el art. 59.5, letra a) LRJAP, el cual dispone que la publicación sustituirá a la notificación

municipal, Tomo I, Civitas, Madrid, 1988, p. 564.

⁴⁹⁴ Tampoco favorece a la autonomía municipal el hecho de que la facultad de autorización de la consulta popular se transfiera por el Estado a las Comunidades Autónomas. En este sentido, el Grupo Parlamentario Mixto- Izquierda Unida, presentó una proposición de ley ante la mesa del Parlamento vasco, del siguiente tenor: «El Parlamento Vasco, en virtud del artículo 150.2 de la Constitución, solicita al Gobierno del Estado que transfiera o delegue en la Comunidad Autónoma vasca, mediante ley orgánica, la facultad de convocar (sic) consultas populares por vía de referéndums» (Boletín Oficial N° 103, de 14-11-2000). La Proposición fue votada en el Pleno el día 02-03-2001 y rechazada por 27 votos contra 26 (BOPV N° 117, de 16-03-2001).

⁴⁹⁵ El art 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre dispone que: «las decisiones de los órganos regulados en esta Ley revisten las formas siguientes: (...) c) Reales Decretos acordados en Consejo de Ministros, las decisiones que aprueben normas reglamentarias de la competencia de éste y las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica. d) Acuerdos del Consejo de Ministros, las decisiones de dicho órgano colegiado que no deban adoptar la forma de Real Decreto».

⁴⁹⁶ Así lo confirma el Consejo de Estado en su Dictamen N.º 943\1994, de 9 de junio de 1994-*Recopilación de doctrina legal 1994*, marginal 37-..

CAPÍTULO 4. INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas, pues el destinatario en el caso de la autorización del referéndum no son los vecinos del municipio sino el Ayuntamiento, o el gobierno autonómico que hace de intermediario.

Sin embargo, sería conveniente que se publicaran los acuerdos de autorización o denegación del referéndum, por cuanto afectan, cuando menos, a todos los ciudadanos vecinos de un municipio⁴⁹⁷.

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de la autorización, no puede ser entendida como un acto de naturaleza política, pues tal interpretación vulnera la autonomía municipal consagrada en el art. 140 CE⁴⁹⁸. Se trata de un acto administrativo, susceptible de control jurisdiccional⁴⁹⁹. Así lo ha entendido asimismo el Consejo de Estado en su Dictamen N.º 943\1994, de 9 de junio de 1994⁵⁰⁰.

⁴⁹⁷ En este sentido, Juan Manuel Trayter Jiménez: *El control...*, cit., p. 207-.

⁴⁹⁸ En sentido similar, Juan Barata i Mir ha dicho que: «tampoco el Consejo de Ministros dispondrá en principio de *margen de apreciación* alguno con relación a la esfera decisional, *de naturaleza política y de ámbito estrictamente municipal, relativa a la decisión de la introducción de un elemento participativo, como lo es la celebración de una consulta popular, en el marco de la adopción de una decisión a propósito de la gestión de dicho ámbito de intereses*. Decisión ésta que, ya lo hemos dicho, sólo a los órganos municipales de gobierno corresponde adoptar, utilizando como parámetros sus propias directrices políticas. Cualquier otra solución, como resulta evidente, sería contraria a la autonomía municipal constitucionalmente garantizada»- *Los actos de gobierno...*, cit., p. 212. Las cursivas son del original-. Pero además, considerar la autorización estatal como un acto político podría vulnerar incluso el principio democrático, pues como ha dicho Javier García Fernández «el principio democrático no permitiría que la cúpula de la Administración (es decir, el Gobierno) pudiera poner controles de oportunidad a un ente representativo que expresa el pluralismo político de la sociedad» [se está refiriendo al Ayuntamiento pleno]- «Autonomía municipal y acción de gobierno», en. T. Font i Llovet (Dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, MAP- Fundació Carles Pi i Sunnyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 1992, p. 352-353-. Por el contrario, Tomás Prieto Álvarez considera que la autorización del Gobierno de la Nación es un acto administrativo de contenido político: «Tres cuestiones jurídicas en torno al contencioso de Treviño...», cit. esp. esp. ps. 233 y 244..

⁴⁹⁹ En este sentido, Juan Manuel Trayter Jiménez: *El control del planeamiento...*, cit., p. 207.

⁵⁰⁰ Consejo de Estado. *Recopilación de doctrina legal 1994*, marginal 37. Sin embargo, el TS ha entendido que «el acuerdo del Consejo de Ministros denegatorio del referéndum es un acto de carácter híbrido, pues si bien se trata de un acto político de un alto órgano constitucional que actúa en uso de su voluntad política al autorizar o denegar el referéndum municipal, no es menos cierto que el acto ha dado lugar a un procedimiento administrativo y que para fundamentar su decisión el Gobierno ha utilizado una argumentación en Derecho, motivación del acto que es ahora combatida por la parte actora (...) Se está, pues, ante un acto híbrido, un acto de contenido político en cuanto al fondo, en el cual para la formación de voluntad se han utilizado argumentos y fundamentos tomados del ordenamiento jurídico» (STS de 22 de enero de 1993, RJ 1993\457), en relación con la celebración de un referéndum municipal en Villaverde de Trucios (Cantabria) sobre su incorporación a la Comunidad Autónoma del País Vasco, fundamento de derecho cuarto).

Alejandro Sáiz Arnáiz ha criticado esta doctrina del acto híbrido: «Lo que no se alcanza a entender de este pronunciamiento es la compatibilidad entre, por un lado, la reiterada calificación del acto como político- esto es, su carácter no vinculado en cuanto al fondo- y, consiguientemente, la insistencia en la libre voluntad del Gobierno a la hora de decidir sobre la convocatoria del referéndum y, por otro, el análisis pormenorizado de la motivación gubernamental en derecho que del acuerdo denegatorio de la consulta popular lleva a cabo el Tribunal Supremo»- «Los actos políticos del Gobierno en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», RAP N.º 134, 1994, p. 248- El autor, sin embargo, no llega a pronunciarse

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

La finalidad de la autorización, como el de cualquier control administrativo de los actos de Corporaciones locales es proteger los intereses supralocales de carácter preeminente que en su caso pudieran existir. Como ha dicho el TC: «de acuerdo pues con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada Entidad lo es en función del criterio del interés respectivo: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad autónoma.//Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio. Al enjuiciar la conformidad de las Leyes con la Constitución habrá que determinar por tanto si se está ante un supuesto de competencia exclusiva - o que debería serlo de acuerdo con la constitución o de competencias compartidas entre los diversos Entes» (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3).

De acuerdo con esto, si el asunto objeto de referéndum es de competencia exclusiva del Municipio, no existirá un interés supralocal predominante. Si es de competencia compartida (supuesto más frecuente, según la lista de materias del art. 25.2 LBRL) corresponde al Consejo de Ministros determinar si existe un interés supra local- o general-preeminente.

Ahora bien, no es fácil determinar a priori si la autorización debe ser un acto reglado, es decir, si el control que corresponde ejercer al Consejo de Ministros es de mera legalidad, o si puede ser un acto discrecional, esto es, si cabe un control de oportunidad política en atención a la existencia de intereses supralocales no explicitados en la norma (pues de lo contrario el control sería de mera legalidad)⁵⁰¹.

A la luz de la jurisprudencia constitucional (STC 4/1981) las administraciones superiores no pueden realizar un control de oportunidad sobre los actos y acuerdos locales, salvo excepcionalmente. En efecto, la STC 4/1981, de 2 de febrero, ha declarado que: «el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles

expresamente sobre la cuestión.

Sin embargo, por las razones arriba expuestas no podemos compartir la posición del TS, que permitiría al Gobierno fundamentar la denegación de la autorización en razones de oportunidad o conveniencia política. En este sentido, es llamativo que el TS, en sentencia de 24 de febrero de 1997 (RJ 1997\1519), sobre el mismo asunto, guarde silencio sobre la naturaleza de la autorización (o denegación de la autorización) del Gobierno, a pesar de la cita expresa de la Sentencia de 22 de enero de 1993 para otros aspectos. No obstante, la posición del Tribunal Supremo al respecto sigue siendo ambigua, no habiendo rectificado la doctrina de la sentencia de 1993. En efecto, la STS de 17 de febrero de 2000 (RJ 2000\77), sobre la denegación de convocatoria de referéndum en el municipio de Algeciras sobre la creación de la novena provincia andaluza) se dice que: «en el caso de autos no se plantean problemas en torno al control del Acuerdo del Consejo de Ministros en aquello que pudiera tener de decisión de mera oportunidad o manifestación de una voluntad que, sobre la base de apreciaciones de orden estrictamente político, expresa aquel alto órgano constitucional, cuestión que esta Sala abordó en la Sentencia de 22 de enero de 1993 (...). El litigio se circunscribe, por el contrario, a dilucidar si el Acuerdo del Consejo de Ministros, al apreciar la falta de concurrencia de los requisitos necesarios para autorizar la consulta popular, respetó o no el contenido del artículo 71 de la Ley de Régimen local» (fundamento de derecho quinto).

⁵⁰¹ En relación con este tema, Joaquín Tornos Mas considera que en los supuestos de control previo del acto local (autorizaciones, aprobaciones, etc) «debe existir un interés supralocal y en principio debe ser mero control de legalidad, siendo admisible la oportunidad si el interés supralocal no está definido en una norma previa y se debe concretar al fiscalizar el acto local» - «La actividad de control sobre los Entes locales», p. 117-.

CAPÍTULO 4. INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad, sean del municipio, la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado» (FJ 3). Así pues, las Administraciones superiores sólo pueden ejercer un control de legalidad, de carácter puntual, sobre los actos y acuerdos de las Corporaciones locales, cuando concurren intereses generales junto con los locales⁵⁰².

¿Significa esto que no cabe un control de oportunidad sobre los actos locales por razones de «intereses generales concurrentes»? Prosigue el TC diciendo que «la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a «la gestión de los intereses respectivos» fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración. Ello, naturalmente, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia Constitución» (FJ 3). Es decir, no cabe un control de oportunidad sobre los acuerdos locales, salvo excepción fundamentada en la Constitución⁵⁰³.

Podría pensarse que, para el referéndum municipal, la excepción se fundamenta en el artículo 149.1.32 CE. Pero ya hemos visto que el referéndum local no se inscribe necesariamente en tal precepto. Si se entendiera lo contrario, (como lo han entendido los Estatutos de Autonomía, la LOMR y la LBRL) aún habría que interpretar el art. 149.1.32 CE de acuerdo con el art. 140. Al respecto hay que decir que, en todo caso, el art. 149.1.32 no atribuye al Estado la convocatoria del referéndum, sino la autorización de dicha convocatoria. La convocatoria corresponde al Ayuntamiento, en virtud de su autonomía, y es una competencia que no comparte

⁵⁰² Así lo interpretan también Antonio Fanto Loras: *Fundamentos constitucionales...*, cit., p. 318; José Bermejo Vera : «Capítulo XII. El control de las decisiones locales», en Santiago Muñoz Machado (Dir.), *Tratado de Derecho municipal, Tomo I*, Civitas, Madrid, 1988, p. 531 y s, esp. p. 545. Según el referido autor, la reiteración de tal doctrina por la STC de 27 de febrero de 1987 (FJ 2, *in fine*) supone «eliminar cualquier vestigio de control de oportunidad y, por consiguiente de interferencia en el libre ámbito de la responsabilidad político- administrativa de las Corporaciones locales. Por esta vía, podría decirse, las Administraciones estatal o autonómica carecen de la posibilidad de «compartir» y mucho menos de «sustituir» la toma de decisiones por parte de la Entidad local»- cit., p. 547-. En cambio, Joaquín Tornos Mas, interpretando la STC 4/1981, opina que «los controles puntuales sólo se justifican en los supuestos en que el ejercicio de las competencias locales incida en intereses supralocales, pudiendo ser en este caso el control incluso de oportunidad» - «La actividad de control sobre los Entes locales», en Tomás Font i Llovet (Dir.), *Informe sobre el gobierno local*, cit., p. 100-.

⁵⁰³ En este sentido, Antonio Fanlo Loras ha dicho que: «en la mayoría de los supuestos de autorizaciones y aprobaciones previstas en el ordenamiento jurídico local, la autoridad de control se limita a verificar la legalidad de la actuación local. Pero en otros la actividad de control comprende, además, la apreciación de la oportunidad de la actuación local «de forma que la toma de decisión viene a compartirse por otra Administración» (STC de 2 de febrero de 1981, FJ 3), supuestos que no son incompatibles con la autonomía local *siempre que su existencia pueda fundamentarse en la propia Constitución por afectar a intereses generales* (este es el caso, como en su momento se verá, de la autorización para concertar préstamos, prevista en el art. 54.2 LRHL)»- *Fundamentos constitucionales...*, cit., p. 438. Las cursivas son nuestras-. En cambio, para Joaquín Tornos Mas las fórmulas de control previo (autorizaciones, aprobaciones) «se legitiman por la interrelación de intereses sobre una misma materia, y pueden exigir no sólo un control de legalidad sino de oportunidad para imponer el interés supralocal prevalente»- «La actividad de control sobre los Entes locales», p. 111-.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

con el Estado⁵⁰⁴. Por tanto, la decisión, en cuanto tiene de discrecional, del Pleno del Ayuntamiento, de celebrar o no el referéndum, no puede ser controlada por el Consejo de Ministros sin vulnerar la autonomía local. Y en consecuencia, la competencia sobre autorización de la convocatoria no es fundamento constitucional para justificar un control de oportunidad sobre el referéndum municipal.

El fundamento constitucional para ese excepcional control de oportunidad por razones de interés general- o interés supralocal prevalente-, habrá que buscarlo en cada caso en relación con el asunto objeto de referéndum. Si no se encuentra tal fundamento, el control no puede ser sino de legalidad, y el acto del Consejo de Ministros un acto reglado, lo que sucederá normalmente.

Hay que tener en cuenta, asimismo, lo dispuesto en la Carta Europea de la Autonomía local, cuyo art. 8.2 establece: «todo control administrativo de los actos de las Entidades locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y los principios constitucionales. Sin embargo, tal control podrá extenderse a un control de oportunidad, ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las Entidades locales». De acuerdo con este precepto, normalmente el control será de legalidad y sólo cabe un control de oportunidad respecto de las competencias delegadas, pero precisamente éstas están excluidas del referéndum municipal. Por tanto, en caso de duda sobre el fundamentop constitucional del control de oportunidad, hay que interpretar las disposiciones de la LBRL desde la CEAL, y sólo cabe un control de legalidad⁵⁰⁵.

Según el Dictamen del Consejo de Estado 943/1994, el control de legalidad a realizar por el Consejo de Ministros consiste en examinar los requisitos procedimentales y materiales de la solicitud de referéndum. Entre los primeros se encuentran la solicitud del Alcalde y la existencia de previo acuerdo plenario por mayoría absoluta; los requisitos materiales son los del art. 71 LBRL, que la materia sea de carácter local y de competencia propia municipal, y que el asunto sea de especial relevancia para los intereses de los vecinos.

Respecto de este último requisito, el Consejo de Estado ha dicho que «es el que reviste un margen de libre apreciación por parte del Gobierno de la Nación y se dirige inequívocamente a reservar la posibilidad de efectuar consultas populares para las grandes cuestiones trascendentes que surjan en la vida municipal».

No podemos estar de acuerdo con esta afirmación, ni siquiera creemos que el Gobierno pueda entrar a valorar este requisito, pues supondría hacer prevalecer su opinión respecto de lo que es relevante para el municipio sobre la de los propios vecinos y sus representantes legales. Esta pretensión podría vulnerar la autonomía municipal. La interpretación que realiza el Consejo de

⁵⁰⁴ En cambio, Joaquín Tornos Mas considera que en todos los supuestos de autorizaciones y aprobaciones hay competencia compartida y hay control- «La actividad de control sobre los Entes locales», cit.p.116-. Pero el autor está pensando básicamente en la aprobación definitiva por las Comunidades Autónomas de los planes de urbanismo, y no realiza un estudio expreso de la autorización de la convocatoria del referéndum municipal.

⁵⁰⁵ Sobre la necesidad de interpretar la LBRL y toda la legislación de régimen local desde la CEAL: Luis Ortega «La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español», cit., p. 493 y ss.; José Manuel Rodríguez Álvarez: *La Carta Europea de la Autonomía local*, Bayer Hnos. S.A., Barcelona. 1996, p. 107. En las páginas 143 y ss. de la misma obra el autor estudia la adecuación de la normativa básica de régimen local a la CEAL.

CAPÍTULO 4. INICIATIVA REFERENDARIA Y OTROS TRÁMITES

Estado se corresponde con la finalidad que atribuye a la autorización estatal de convocatoria del referéndum: «por debajo de tal autorización, se vislumbra la búsqueda de un equilibrio entre el principio representativo- que proporciona la propia razón de existir a las Corporaciones locales- y el principio de participación directa de los vecinos- que preside las referidas consultas populares de ámbito municipal- equilibrio que se construye concediendo un acusado protagonismo a una típica institución vinculada directa e inmediatamente con el principio representativo, como es el Gobierno de la Nación». De este modo, respecto del requisito de la especial relevancia (indudable relevancia dice el Consejo) del asunto para los vecinos, «se está, con toda probabilidad, ante la manifestación más directa del aludido equilibrio entre el principio representativo y el de participación directa».

Ahora bien, no creemos que el art. 71 LBRL confiera al Gobierno de la Nación la potestad de asegurar tal equilibrio entre democracia directa y representativa a nivel municipal (equilibrio que no existe a nivel de la LBRL, con clara preeminencia de la democracia representativa), pues ello supondría inmiscuirse en la autonomía organizativa y de funcionamiento del municipio, y en las relaciones entre los vecinos y sus representantes locales.

A nuestro juicio, la finalidad de la autorización gubernamental del referéndum no es otra que la de realizar un control de legalidad que preserve el cumplimiento del los requisitos del art. 71⁵⁰⁶. O, excepcionalmente, un control de oportunidad para asegurar un interés supra-local prevalente no explicitado en norma previa, aunque fundamentado en la Constitución, como el interés general del Estado o el de la CCAA (que puede emitir un informe, como hemos visto, al respecto). Pero incluso en estos supuestos, recordemos, el acuerdo del Gobierno es fiscalizable jurisdiccionalmente: el órgano judicial puede entrar a examinar si existe un interés supralocal - o general⁵⁰⁷- en el asunto objeto de consulta y si éste prevalece o no sobre el interés local⁵⁰⁸.

En todo caso, la denegación de la autorización de convocatoria de referéndum debe estar motivada, de acuerdo con el art. 54.1 LRJAP, según el cual «Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: a) los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos».

⁵⁰⁶ Hay un supuesto de referéndum municipal distinto del previsto en el art. 71 LBRL. Es el caso del art. 8 del EA del País Vasco, como ya hemos visto.

⁵⁰⁷ Sobre el «interés general» como concepto jurídico indeterminado véase. M. Belgrán de Felipe: *Discrecionalidad Administrativa y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 184 y ss.; E. García de Enterría: «Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado», REDA N.º 89, 1996, p. 68 y ss.

⁵⁰⁸ Joan Barata i Mir opina, al respecto, que esta tarea de control judicial «resultará con frecuencia conflictiva y considerablemente delicada» -*Los actos de gobierno...*, cit, p. 216-.

Capítulo 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS.

1. La convocatoria del referéndum.

Una vez autorizada la convocatoria del referéndum por el Gobierno de la Nación, el acuerdo se remite otra vez al Ayuntamiento a través del Gobierno autonómico. En el caso de Andalucía, el Presidente de la Junta, dentro de los cinco días hábiles desde su recepción, da traslado del mismo a la Consejería de Gobernación, para su remisión al municipio afectado en los dos días hábiles siguientes (art. 10. 4 de la Ley 2/2001). En el caso de Cataluña, corresponde a la Dirección General de Administración Local, en el plazo de 10 días hábiles, comunicar la autorización estatal de la consulta al ayuntamiento interesado, para que el alcalde mediante resolución decida la fecha en que la consulta se ha de someter a consideración de los vecinos. Esta resolución se ha de comunicar a la Dirección General con una antelación mínima de 60 días a la fecha fijada (art. 8.1 del Decreto 294/1996). Por último, en la Ley foral de Navarra se dispone que «adoptado por el Gobierno de la Nación el acuerdo sobre la autorización para la celebración de la consulta popular local el Presidente del Gobierno de Navarra, dentro de los cinco días desde su recepción, dará traslado del mismo al Alcalde del municipio interesado».

La primera cuestión es determinar a qué órgano corresponde la convocatoria de la consulta. Esta claro que, según la dicción del art. 71 LBRL («los Alcaldes (...) podrán someter a consulta popular ...») corresponde al Alcalde⁵⁰⁹. En cambio, la legislación catalana (art. 145.1 de la Ley 8/1987 y art. 9.1 de Decreto 294/1996) y la gallega (art. 257.3, letra d) de la Ley 5/1997), atribuyen la competencia de la convocatoria, respectivamente, al Gobierno de la Generalitat y al Consello de la Xunta de Galicia, en ambos casos mediante Decreto. Estas disposiciones, a nuestro juicio, vulneran el art. 71 LBRL, y en consecuencia, el art. 149.1.18 CE, y además, a pesar de la competencia autonómica sobre referéndum municipal (competencia que Galicia no ha asumido), pudiera vulnerar la autonomía organizativa municipal (art. 140 CE).

El Decreto catalán 294/1996 (art. 8.1) sólo deja al Alcalde la facultad de fijar la fecha de la consulta, comunicándoselo a la Dirección General de Administración Local, pero no otros aspectos de la convocatoria, como por ejemplo, el texto íntegro de la pregunta. Y, posteriormente, la fijación del Decreto de Convocatoria en el tablón de anuncios y su difusión por los medios de comunicación local (art. 9.3) No se entiende esta desconfianza hacia el gobierno local e injerencia

⁵⁰⁹ La Ley Foral de Navarra 6/1990 no dispone nada al respecto; la ley canaria 14/1990 se remite a la ley (art. 163), la Ley aragonesa 7/1999, dispone que «el Ayuntamiento convocará la consulta popular» (art. 157.4). Pero la referencia debe entenderse hecha al Alcalde, de acuerdo con el art. 71 LBRL, reiterado por el art. 157.1 de la ley aragonesa.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

en los asuntos municipales, teniendo presente- además de la dicción literal del art. 71 LBRL- que el art. 10.2 EA Catalán atribuye a la Generalidad el desarrollo legislativo, no la ejecución, del sistema de consultas populares municipales en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, la convocatoria no es una facultad discrecional del Alcalde, a pesar de la dicción literal del art. 71 LBRL «podrán someter». Dicha expresión indica que el referéndum es facultativo, pero en modo alguno que la convocatoria sea discrecional; ésta es obligada si se cumplen los requisitos procedimentales exigidos: acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización por el Gobierno de la Nación.

Nada prevé la LBRL ni la legislación autonómica respecto del plazo del que dispone el Alcalde para convocar la consulta, una vez que ha recibido la comunicación de la autorización (salvo la Ley foral navarra 27/2002, que en su art. 9.3 establece un plazo de cinco días). Sería deseable que la ley autonómica estableciera un plazo muy breve, para evitar dilaciones en la convocatoria de la consulta por razones de mera oportunidad política. En su defecto, debe entenderse que el plazo debe ser el más breve posible, o incluso que la convocatoria es inmediata, puesto que de acuerdo con el art. 51 LBRL, los actos de las Entidades locales son inmediatamente ejecutivos, salvo en aquellos casos en que una disposición legal establezca lo contrario o cuando se suspenda su eficacia de acuerdo con la ley⁵¹⁰. La solicitud de autorización suspende la eficacia del acuerdo plenario de celebración del referéndum, pero una vez concedida éste deviene inmediatamente ejecutivo, y el Alcalde está obligado a realizar la convocatoria del referéndum de forma inmediata o en el plazo más breve posible.

En cuanto al contenido de la convocatoria, a falta de regulación autonómica o municipal, se aplicará con carácter supletorio lo dispuesto en el art. 3.1 LOMR, esto es, la resolución de convocatoria:

a) Contendrá el texto íntegro del proyecto de disposición o, en su caso, de la decisión (política) objeto de la consulta⁵¹¹. Esta mención es importante para que el electorado tenga un conocimiento exacto del asunto objeto de la consulta. Es, pues, criticable que esta referencia no se prevea en el art. 11.1 de la Ley andaluza 2/2001, ni en el art. 10.2 de la Ley foral navarra 27/2002.

b) Señalará claramente la pregunta o preguntas a que ha de responder el Cuerpo electoral convocado⁵¹². Ha de entenderse que esta pregunta es la misma que la que acordó el Pleno al aprobar la celebración del referéndum, y, a su vez, la misma de la solicitud de referéndum. Por lo

⁵¹⁰ Según el art. 208 ROF, «1. los actos de las Entidades locales son inmediatamente ejecutivos, salvo en aquellos casos en que una disposición legal establezca lo contrario o cuando se suspenda su eficacia de acuerdo con la LBRL. 2. La eficacia quedará demorada cuando sí lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación y publicación, o cuando una Ley exija su aprobación por otra Administración pública». Y el art. 94 LRJAP, bajo el título de «ejecutoriedad» establece que: «los actos de las Administraciones públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en los artículos 11 y 138, y en aquellos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o *autorización superior*».

⁵¹¹ Las leyes autonómicas que han regulado este aspecto también incluyen «el texto íntegro de la disposición o decisión de la decisión objeto de consulta» (art. 145.1 de la Ley catalana 8/1987 y art. 9.1 del Decreto 296/1994 ; art. 257.3, letra d) de la Ley gallega 5/1997; art. 157.4 de la Ley aragonesa 7/1999; art. 168.4 de la Ley riojana 1/2003).

⁵¹² Igual disposición se contiene en las leyes autonómicas citadas en la nota anterior.

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

que ha de reunir los requisitos no sólo de claridad, sino también de carácter preciso e inequívoco. En este sentido, es positiva la remisión que el art. 11.1 de la Ley andaluza 2/2001 y el art. 10.1 de la Ley navarra 27/2002 realizan a la pregunta del acuerdo plenario.

c) Determinará la fecha en que hay de producirse la votación, que deberá tener lugar entre los treinta y los ciento veinte días posteriores a la fecha de publicación de la resolución. Se trata de un plazo excesivamente amplio para un referéndum de ámbito municipal, por lo que las leyes autonómicas que han regulado este aspecto lo han reducido. El plazo es de 30 a 60 días en Cataluña (art. 145.1 de la Ley 8/1987), en Galicia (art. 257.4, letra d), en Aragón (art. 157.4 de la Ley 7/1999) y en La Rioja (art. 168.4 de la Ley 1/2003), de 30 a 40 días en el caso de Andalucía (art. 11.2 en relación con el art. 11.1, de la Ley 2/2001), y de 30 a 45 días en Navarra (art. 10.1 de la Ley foral 27/2002).

El reglamento municipal, a falta de previsión en la legislación autonómica, podrá determinar la duración de las consultas, u otras menciones, siendo de aplicación supletoria la LOMR; lo que no podrá hacer es suprimir expresamente los elementos contenidos en la LOMR (texto íntegro de la disposición, claridad de la consulta, o incluso duración mínima de 30 días de ésta) que constituyen una garantía del normal desarrollo (en condiciones de transparencia y libertad) de la consulta y en cuanto tales deben ser establecidas por ley. Así por ejemplo, es constitucional y legal el art. 29 del RPC de Valencia cuando establece que: «el Decreto de convocatoria contendrá el texto íntegro de la decisión objeto de consulta; fijará claramente la pregunta a que han de responder los vecinos del municipio y determinará la fecha en que hay de celebrarse la votación, que deberá producirse entre los 30 y los 100 días posteriores a la fecha de publicación del Decreto en el BOP».

A las menciones arriba examinadas, el Decreto catalán 296/1994 añade la Junta electoral que tiene encomendadas las funciones de control y seguimiento del proceso y la duración de la campaña electoral (art. 9.1). En cambio, la ley andaluza es algo más precisa al disponer que el Decreto de convocatoria de la Alcaldía deberá establecer «la duración de la campaña de información e indicar que corresponden a la Junta Electoral de Zona las funciones de control y seguimiento del proceso electoral» (art. 11.1).

Por lo que se refiere a la publicación del Decreto de convocatoria, el art. 196.1 ROF dispone que las resoluciones del Alcalde, cuando tengan carácter decisorio, se publican y notifican en la forma prevista por la Ley. El art. 59.5, letra a LRJAP dispone, además, por si hubiera dudas, que publicación sustituirá a la notificación cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas, como es el caso que nos ocupa.

A falta de previsión expresa en la legislación autonómica, debe aplicarse con carácter supletorio lo dispuesto en el art. 3.2 LOMR, con las adaptaciones oportunas al ámbito municipal. Por lo que la convocatoria debe publicarse, cuando menos, en el Boletín Oficial de la provincia respectiva y anunciarse en los diarios de mayor difusión en la provincia, en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, y en los medios de comunicación local⁵¹³.

La normativa autonómica ha dispuesto que el decreto de la convocatoria se publicará en el Diario oficial de la Comunidad Autónoma y en el Boletín Oficial de la Provincia correspondiente. Y se anunciará también un uno de los periódicos de más circulación en el ámbito de la Comunidad Autónoma y en una de las publicaciones periódicas en el ámbito comarcal correspondiente (en el caso de Cataluña, art. 145.2 de la Ley 8/1987), dentro de los cinco días

⁵¹³ El art. 29 del RPC Valencia dispone que el Decreto de convocatoria se publicará en el BOP, «debiendo además difundirse en los diarios que se editen o tengan repercusión en la ciudad y en los tablones de anuncios del Ayuntamiento».

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

naturales siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la Comunidad (art. 145.2 de la Ley 8/1987). El Ayuntamiento afectado, además, fijará el decreto de convocatoria en el tablón de anuncios y lo difundirá, en su caso, por los medios de comunicación local (art. 145.3 de la ley catalana 8/1987)⁵¹⁴.

2. Períodos excluidos de la convocatoria o de la celebración del referéndum.

2. 1. En la Ley Orgánica de modalidades de referéndum.

¿Se puede limitar temporalmente el ejercicio la convocatoria o de la celebración del referéndum? ¿La limitación temporal del la celebración del referéndum no es una suspensión del ejercicio del derecho a participar directamente en los asuntos públicos, en concreto del derecho de sufragio activo? Si así se entiende, la exclusión temporal del ejercicio del derecho sería inconstitucional, pues el derecho de sufragio (art. 23.1) no se relaciona en el art. 55.1 entre los derechos susceptibles de suspensión, ni siquiera en los supuestos de declaración de los estados de excepción o de sitio y , por consiguiente, el artículo 4 LOMR sería contrario a la Constitución⁵¹⁵.

Consideramos que la exclusión de determinados períodos para el ejercicio de derecho de sufragio activo en el referéndum (o en una elección), no es una suspensión del ejercicio de derecho a participar, pues no es un derecho que se pueda ejercitar de forma continua en el tiempo ni en el momento que desee el titular del mismo, sino de forma intermitente y cuando haya una previa convocatoria por la autoridad competente. En cambio, los derechos relacionados en el art. 55.1 CE [libertad personal(art. 17) inviolabilidad del domicilio (art. 18.2), secreto de las comunicaciones

⁵¹⁴ La Ley Foral de Navarra 6/1990 dispone que «la convocatoria ha de publicarse en el «Boletín Oficial de Navarra» y en el tablón de edictos, y difundirse en los diarios que se publiquen en la Comunidad foral, con una antelación mínima de cinco días» (art. 96.3, letra d); el art. 10.2 de la Ley foral de Navarra 27/2002 establece que «la convocatoria habrá de ser publicada en el «Boletín Oficial de Navarra» en el plazo máximo de diez días. Asimismo el Alcalde hará publicar la convocatoria en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en los medios de comunicación de mayor difusión en el ámbito local correspondiente». La ley gallega 5/1997 exige publicación en el Diario Oficial de la Comunidad, en el BOP, anuncio en uno de los periódicos de mayor difusión de la Comunidad Autónoma y fijación por el respectivo Ayuntamiento en su tablón de anuncios (art.257.3, letra d). El art. 157.4 de la Ley aragonesa 7/1999 habla tan solo de publicación en el Boletín oficial de la comunidad . El art. 11.2 de la Ley andaluza 2/2001, en una redacción similar a la del Decreto catalán 294/1996, ordena la publicación del decreto en el BOJA, y en el plazo de cinco días naturales siguiente, la inserción íntegra en el BOP correspondiente, el anuncio de uno de los medio de comunicación de mayor difusión en el ámbito local correspondiente y su fijación en el tablón de edictos del Ayuntamiento. Por último, el art. 168.4 de la Ley riojana 1/2003 se refiere a la publicación en el «Boletín Oficial de La Rioja».

⁵¹⁵ El art. 4 LOMR dispone: «1.No podrá celebrarse referéndum. en ninguna de sus modalidades, durante la vigencia de los estados de excepción y sitio o en alguno de los ámbitos territoriales en los que se realiza la consulta o en los noventa día posteriores a su levantamiento. Si en la fecha de la declaración de dichos estados estuviere convocado un referéndum, quedará suspendida su celebración, que deberá ser objeto de nueva convocatoria.// 2. Tampoco podrá celebrarse ninguna modalidad de referéndum, salvo los previstos en los artículos 167 y 168 de la Constitución, en el período 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. Quedará suspendido automáticamente todo referéndum ya convocado, cuando hubiera de celebrarse en el período antes señalado, debiéndose proceder a nueva convocatoria».

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

(art. 18.3), libertad de circulación y residencia (art. 19), libertad de expresión y de información (art. 20.1, letras a y d), prohibición del secuestro de publicaciones (art. 20.5), libertad de reunión (art. 21), derecho de huelga (art. 28.2) y derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo (art. 37.2)] se ejercitan de forma continua en el tiempo, o en el momento en que los titulares del mismo lo deseen (sin que la autoridad gubernativa o administrativa determine necesariamente el momento).

Lo que realmente limita el art. 4 LOMR es el momento en que la autoridad puede convocar y celebrar la consulta, no el sufragio de los ciudadanos, que no puede ejercitarse en otros momentos sino en el establecido por las leyes o por la autoridad de acuerdo con éstas.

Ahora bien, la limitación temporal de la celebración del referéndum, aunque no es una suspensión, sí es una regulación del ejercicio del derecho a participar directamente, por lo que debe ser establecida por ley (art. 53.1 CE), no por norma de carácter reglamentario, salvo remisión expresa de la ley al respecto, remisión que no puede ser en blanco⁵¹⁶.

Cabe preguntarse si, a falta de regulación en la legislación autonómica, sería aplicable con carácter supletorio las disposiciones establecidas en el art. 4 LOMR. Para responder a esta pregunta habría que distinguir entre los dos supuestos del precepto.

El art.4.2 LOMR excluye la celebración del referéndum en los 90 días anteriores y los 90 días posteriores a la fecha de celebración de elecciones parlamentarias o locales generales o de otro referéndum. En este caso, estamos ante un límite al ejercicio del derecho a participar directamente, por lo que ha de entenderse, ante el silencio de la ley autonómica, que no se ha querido excluir ningún período de la convocatoria o de la celebración del referéndum. Así lo ha interpretado la Junta Electoral Central: no existe impedimento legal para la celebración de consulta popular en la misma fecha que las elecciones al Parlamento Europeo de 12 de junio de 1994 (Ac. 12 de junio de 1994), o en la de las elecciones generales (Ac. 3 de marzo de 1996).

Esta interpretación debe mantenerse incluso si hay una remisión expresa de la ley autonómica a la legislación estatal sobre referéndums en todo lo no previsto en ella (art. 146 de la Ley catalana 8/1987, art. 257.2 Ley gallega 5/1997), siempre que no haya una remisión expresa al art. 4.2 LOMR.

En cambio, el art. 4.1 LOMR prohíbe la celebración del referéndum durante la vigencia de los estados de excepción y sitio en alguno de los ámbitos territoriales en los que se realiza la consulta o en los noventa días posteriores a su levantamiento. Si en la fecha de la declaración de dichos estados estuviere convocado un referéndum, quedará suspendida su celebración, que deberá ser objeto de nueva convocatoria.

Este precepto no sólo no es un límite al derecho de sufragio, sino que resulta una garantía de su ejercicio en condiciones de transparencia y libertad, si tenemos presente que durante la vigencia de los estados de excepción y de sitio pueden suspenderse derechos tan imprescindibles para la libertad del sufragio como las libertades de expresión y de información y las de reunión y manifestación (art. 55.1 CE)⁵¹⁷. Por lo que será aplicable en defecto de regulación autonómica⁵¹⁸.

⁵¹⁶ Esta remisión expresa existe en el caso de la Ley catalana 8/1987, cuyo art. 144.3 dispone que «se determinará reglamentariamente los requisitos y condiciones para ejercer este derecho [el de consulta popular]», con los límites previstos en el propio art. 144. En consecuencia, parece que es constitucional el art. 8.2 del Decreto 294/1996, que excluye el referéndum en determinados períodos. En cambio, a falta de remisión expresa de la ley, es de dudosa constitucionalidad el art. 64 del RPC de Bilbao, que impone como límite temporal que no se realicen más de tres consultas por año.

⁵¹⁷ En este sentido, Nicolás Pérez Sola: *La regulación constitucional del referéndum...*, cit., p. 175.

⁵¹⁸ Ni el Decreto catalán 294/1996 ni la Ley andaluza 2/2001 prevén la posibilidad de excluir la

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

Podría precisarse todavía más, y entender que la prohibición del referéndum municipal durante la vigencia de los estados de excepción y de sitio es una garantía del sufragio, pero que su exclusión durante los noventa días posteriores es un límite (incluso excesivo) para el referéndum municipal, puesto que de todas formas éste no puede celebrarse, como mínimo, hasta treinta días después de la publicación de la convocatoria (salvo que disponga otra cosa la legislación autonómica), y que ésta sólo puede tener lugar tras el levantamiento del estado excepcional.

2. 2. En la legislación autonómica.

Los períodos excluidos de la consulta en la legislación autonómica son:

A) Los periodos de elecciones europeas, nacionales, autonómicas o municipales. El art. 4.1 de la Ley andaluza 2/2001 establece que «la consulta no podrá ser convocada ni tener lugar en el período que media entre la convocatoria y la celebración de elecciones de Diputados y Senadores a Cortes Generales, al Parlamento de 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». En términos similares se pronuncia el art. 4.1 de la Ley foral de Navarra 27/2002, con la única diferencia de que la exclusión rige no para cualquier referéndum que afecte al ámbito territorial de la consulta, sino exclusivamente para el referéndum estatal.

Hay que tener presente que se excluye tanto la convocatoria como la celebración del referéndum, y durante el período comprendido entre la convocatoria y la celebración de la elección o del referéndum correspondiente. El período excluido de la convocatoria del referéndum, en el art. 8.2 del Decreto catalán, es el mismo; en cambio, el período de exclusión de la celebración se extiende a los 60 días anteriores a la celebración de las elecciones. No se menciona en el Decreto catalán la posibilidad de exclusión del referéndum municipal (convocatoria y/o celebración), durante el período de celebración de un referéndum que afectare al ámbito territorial municipal.

Se trata, en todos los casos, de una limitación temporal excesiva, que algunos justifican en el cansancio del electorado ante los llamamientos periódicos a las urnas⁵¹⁹. Pero no es éste el caso, pues una vez concluida la elección correspondiente, se convocará el referéndum municipal. Para evitar el cansancio del electorado, lo mejor hubiera sido arbitrar una solución como la dispuesta en el Derecho comparado, esto es, hacer coincidir el día de celebración de la consulta con el de la próxima elección, si ha de tener lugar, por ejemplo, en el plazo de 60 días desde la convocatoria de referéndum. Al no adoptarse esta solución, se ha querido evitar la confusión del electorado respecto de los asuntos sobre los que votar⁵²⁰, teniendo presente que pueden coincidir los períodos de campaña electoral o incluso los participantes en las mismas. ¿Cómo distribuir, por

convocatoria y/o celebración del referéndum municipal durante la vigencia de los estados de excepción o de sitio. En cambio, sí lo hace la Ley foral de Navarra 27/2002 (art. 4.1 y 2), disponiendo además que cuando se declarase el estado de excepción o de sitio con posterioridad a la convocatoria de una consulta popular local, ésta quedará automáticamente suspendida, debiendo reanudarse el procedimiento en el mes siguiente a la finalización de aquéllos.

⁵¹⁹ En este sentido, véase: Nicolás Pérez Sola: *La regulación constitucional del referéndum*, cit., p. 176. El autor se muestra partidario de la acumulación de consultas en un mismo día, con el correspondiente ahorro económico, como sucede en Suiza o Italia.

⁵²⁰ En este sentido, respecto de la limitación establecida en el artículo 4.2 LOMR: Jorge de Esteban y Pedro J. González Trevijano: *Curso de Derecho Constitucional Español II*, Servicio de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1993, p. 472.

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

ejemplo, los espacios gratuitos de propaganda electoral? Sin embargo, estas dificultades no justifican de por sí la restricción.

En el supuesto de un referéndum local ya convocado, y una posterior convocatoria de elecciones dentro del período de celebración del referéndum, se dispone que la consulta queda automáticamente suspendida y se ha de hacer una nueva convocatoria tras la celebración de aquellas (art. 8.2 del Decreto catalán 294/1996 y art. 4.2 Ley andaluza 2/2001). El art. 4.2 de la Ley foral de Navarra 27/2002 especifica que «Cuando se convoquen elecciones o el referéndum mencionados en el apartado anterior (...) con posterioridad a la convocatoria de una consulta popular local, ésta quedará automáticamente suspendida, debiendo reanudarse el procedimiento en el mes siguiente a la celebración (de aquéllas)».

En este sentido, tras la celebración de las elecciones municipales el nuevo alcalde (que podría ser de una mayoría política contraria a la celebración del referéndum) está obligado a acatar el acuerdo plenario de celebración del referéndum decidido en el anterior mandato (una vez obtenida la autorización estatal) y por tanto, a convocar el referéndum, puesto que como hemos dicho, la convocatoria no es una facultad discrecional del Alcalde. Además, como dijimos, el Pleno no podrá revocar, por razones de conveniencia o de oportunidad política, el acuerdo plenario adoptado en el mandato anterior o adoptar otro nuevo de no celebración del referéndum.

B) Los períodos de preclusión. El art. 4.3 de la Ley andaluza 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 período de tiempo que reste a la Corporación municipal». Evidentemente, como ha dicho José Luis Rodríguez Rodríguez, debe entenderse que la limitación se refiere al período de tiempo que resta a la Corporación para agotar su mandato⁵²¹. De forma más precisa, el art. 4.3 de la Ley navarra establece esta limitación «durante el mismo mandato de la Corporación municipal».

Esta limitación requiere algún comentario. Lo que se excluye no es la celebración de cualquier consulta, sino de una consulta sobre el mismo objeto ya decidido en las urnas. El límite temporal puede resultar excesivo si el referéndum se acuerda, se convoca y celebra al principio del mandato de los representantes locales, aunque la intervención del gobierno estatal y del autonómico pueder dilatar durante más de un año la convocatoria del referéndum⁵²².

⁵²¹ «Una primera aproximación...», cit., p. 466.

⁵²² Así, en el caso de Villaverde de Trucios (Cantabria), el acuerdo plenario por el que se decide solicitar la convocatoria de referéndum es de fecha de 26 de septiembre de 1986; en cambio el Acuerdo denegatorio del Consejo de Ministros es de 29 de julio de 1988, esto es, casi dos años después -Los datos han sido tomados de la STS de 24 de febrero de 1997(RJ 1997\1519)-.

El Ayuntamiento de Corbera de Llobregat (Barcelona), acuerda la celebración del referéndum los días 27 de abril y 13 de septiembre de 1994, pero el Acuerdo denegatorio del Consejo de Ministros no tiene lugar hasta el 28 de junio de 1995 (aprox. 9 meses después)- datos tomados de la STSJ de Cataluña, de 3 de diciembre de 1996 (RJCA 1996\2610)-.

En el caso del referéndum de Arbucies (Girona), el acuerdo plenario de solicitud de referéndum se produce el 13 de diciembre de 1985, el Acuerdo del Consejo de Ministros es de 12 de marzo de 1986 (aprox. 3 meses después), y la celebración del referéndum se produce el 6 de abril de 1986 (aprox. un mes después de la autorización, y 4 meses desde el acuerdo plenario) - Véase: Juan Manuel Traiter Jiménez: *El control...*, cit., ps. 210-211-.

El referéndum del Ayuntamiento de Palamós se acordó el 19 de enero de 1993, y fue autorizado el 1 de octubre de 1993 (ocho meses después), se convocó el 8 de febrero de 1994 (4 meses desde la autorización, y 12 desde el acuerdo plenario) y se celebró en junio de 1994 (4 meses desde la convocatoria)- Datos tomados de Juan Manuel Traiter Jiménez- *El control...*, cit. 215-216-.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

La finalidad de esta limitación temporal es evitar que la propia Corporación que ha acordado la celebración del referéndum no quiera acatar su resultado cuando es negativo (esto es, contrario a la posición mayoritaria del Pleno). De ahí también que el límite temporal no se extienda más allá del mandato electoral, de modo que los nuevos representantes locales no pueden estar vinculados por lo decidido por los anteriores. Sin embargo, el precepto no cumple su finalidad cuando el acuerdo plenario de celebración del referéndum se adoptó en un anterior mandato, y la convocatoria y celebración del referéndum se decide en el actual. También cabe la posibilidad de que dentro de un mismo mandato cambie la mayoría en el Pleno (como consecuencia por ejemplo, de una moción de censura) después de la votación del referéndum. En este supuesto, la nueva mayoría está vinculada por el resultado del referéndum (aunque le sea contrario, esto es, favorable a la anterior mayoría) y no puede convocar otro nuevo.

3. La determinación de la Administración electoral competente.

Aunque en principio nada impide que la legislación autonómica que regule las consultas populares municipales cree unos órganos específicos- de modo preferente de carácter independiente e imparcial respecto de los gobiernos autonómico y municipal-, para controlar el desarrollo del proceso referendario y atender cuantas reclamaciones y quejas se produzcan en relación con el mismo, es más conveniente aprovechar los órganos ya existentes de la Administración electoral, que ofrecen suficientes garantías de independencia e imparcialidad por estar compuestos en parte por órganos judiciales, y por tener ya un amplio rodaje en relación con las elecciones municipales, y en general con los diversos procesos electorales.

Por otro lado, aun cuando se entienda que la habilitación del art. 20.1c) LBRL para la creación de «órganos complementarios» de los previstos en la Ley, y la del art. 69.1 del mismo cuerpo legislativo para facilitar la participación ciudadana en las Corporaciones locales, son títulos suficientes para permitir a los Ayuntamientos crear órganos propios para el seguimiento del proceso referendario sin vulnerar por ello la reserva de ley del art. 53.1 CE (en relación con el art. 23.1), no es conveniente que los propios municipios interesados creen tales órganos de seguimiento, pues podrían no ofrecer suficientes garantías de independencia e imparcialidad, produciendo un desprestigio de la institución referendaria. Es más conveniente, como hemos dicho, acudir a los órganos ya existentes de la Administración electoral, ofreciéndose de este modo las mismas garantías para el proceso referendario que para el proceso electoral en las elecciones municipales, pues estamos ante dos formas de participación equivalentes, por cuanto se realizan mediante sufragio universal.

Sin embargo, en defecto de regulación en la legislación autonómica, es difícil determinar la administración electoral competente y otros elementos del proceso «electoral» referendario. En efecto, la LOMR no regula este aspecto, el art.11.1 de la misma se remite a la LOREG en los siguientes términos: «El procedimiento de referéndum estará sometido al régimen electoral general en lo que le sea de aplicación y no se oponga a la presente Ley». No obstante, la LOREG no contiene disposiciones sobre las funciones de la Administración Electoral (Junta Electoral Central, Provinciales, de Zona, Oficia del Censo Electoral, Mesas Electorales) en relación con el referéndum municipal. Y es dudosa la aplicación analógica de las disposiciones que se refieren a las funciones de dicha Administración en relación con las elecciones municipales⁵²³.

⁵²³ En el supuesto del referéndum municipal celebrado el 6 de abril en la localidad de Arbúcies (Girona), a pesar de haberse obtenido la autorización del Consejo de Ministros para su celebración, la Junta Electoral Central se negó a controlar el desarrollo de la consulta alegando que carecía competencia en la materia. En efecto, mediante un telegrama de 28 de enero de 1986, el Secretario de la JEC comunicó que «la Junta Electoral Central en su reunión del día de la fecha examina consulta de ese Ayuntamiento sobre

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

Tampoco es posible que las funciones de tal Administración electoral en relación con el referéndum municipal, sean atribuidas por un reglamento municipal o un decreto de la Alcaldía, al carecer los Ayuntamientos de competencias en la materia⁵²⁴. La determinación de la Administración electoral competente, y sus funciones en relación con el referéndum municipal, tampoco puede ser establecida por el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autoriza la convocatoria del referéndum, puesto que según la Ley 50/1997, del Gobierno, tales acuerdos no pueden contener disposiciones reglamentarias; de lo contrario, sería Reales Decretos (art. 25, letras c) y d)⁵²⁵.

Urge, pues, que el Estado regule, en virtud de su competencia básica sobre régimen local, éste y otros aspectos electorales del proceso referendario municipal, regulación que será aplicable, con carácter supletoria, en defecto de lo que dispongan las Comunidades Autónomas, y que se aplicará, en todo caso, a las ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla.

Por su parte, las Comunidades autónomas con competencias en materia de referéndum municipal o incluso de régimen local, podrán conferir tales funciones de seguimiento del proceso referendario a las Juntas electorales de su ámbito territorial, esto es, Junta Electoral de la Comunidad Autónoma, Junta Electoral Provincial y de Zona. Esta posibilidad es reconocida por la propia LOREG cuando dice que: «Lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio del ejercicio

convocatoria de consulta popular conforme al artículo 71 de la LBRL, ha acordado que en la citada Ley de bases no atribuye competencia alguna en la materia a la Junta Electoral Central, saludos». Véase: Juan Manuel Trayter Jiménez: *El control del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1996, ps. 210 y 211-. También dan cuenta del acuerdo de la Junta Electoral central de 27 de enero de 1986, Enrique Arnaldo Alcubilla y Manuel Delgado-Iribarren García-Campero: *Código electoral*, cit., p. 1009.

⁵²⁴ En el supuesto del referéndum municipal de Arbúcies (Girona), y ante la declinación de competencia por la Junta Electoral Central, se publicó un bando del Alcalde que aplicando de forma análoga las previsiones de la LOREG, «reguló cuestiones tales como la duración de la campaña, electores, lugar de instalación de las mesas electorales, etc»- Juan Manuel Trayter Jiménez: *El control del planeamiento urbanístico*, cit., ps. 211-212-.

⁵²⁵ En el caso del referéndum municipal celebrado en Arbúcies (Girona), el Acuerdo del Consejo de Ministros autorizando la consulta, no publicado, decía lo siguiente: «El Consejo de Ministros, en su reunión de 14 de marzo último, ha autorizado al amparo del artículo 71, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, la celebración de una consulta popular en el municipio de Arbúcies (Gerona) el próximo 6 de abril, en los términos y condiciones siguientes:

Primero: se autoriza al Ilmo. Sr. Alcalde de Arbúcies la convocatoria de una consulta popular en relación con el proyecto de nueva ordenación urbanística de la Calle «Carrer del Pont» que se prevé para la futura modificación del Plan General de Ordenación Urbana.

Segundo: La consulta tendrá carácter meramente consultivo.

Tercero: la celebración de la consulta se llevará a cabo teniendo en cuenta las normas de procedimiento, organización y sufragio contenidas en la Ley Orgánica 2/80, de 13 de febrero, y en la Ley Orgánica 5/85, de 19 de junio, y en sus normas de desarrollo que sean susceptibles de aplicación, el próximo día 6 de abril»- Véase Juan Manuel Trayter Jiménez: *El control del planeamiento urbanístico*, cit., p. 211.

Como puede apreciarse, los apartados segundo y tercero, que se refieren a los efectos del referéndum y a la normativa aplicable, son disposiciones de carácter reglamentario, aunque el Acuerdo es anterior a la Ley de Gobierno de 1997. Las mismas disposiciones de carácter reglamentario, en términos casi idénticos, se contienen en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de octubre de 1993, de autorización de la consulta popular en el municipio de Palamós (Girona)- Véase Enrique Arnaldo Alcubilla y Manuel Delgado-Iribarren García-Campero: *Código electoral*, cit., p. 1002-.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la Constitución y a la presente Ley Orgánica, a las Comunidades Autónomas por sus respectivos estatutos» (disposición adicional primera)⁵²⁶.

Esta, al menos, es la solución dada por la legislación autonómica que se ha ocupado del tema. El art. 146 de la Ley catalana 8/1987 dispone al respecto que: «la realización de la consulta se ajustará a las disposiciones generales y al procedimiento establecido por la legislación del Estado sobre referéndums, con las siguientes modificaciones: a) las funciones de las Juntas Electorales Provinciales corresponderán a las Juntas de Zona; b) las funciones de la Junta Electoral Central corresponderán a la Junta Electoral de Cataluña». El art. 12 de la Ley andaluza 2/2001 establece que: «A los efectos de esta Ley, integran la Administración Electoral la Junta Electoral de Andalucía y la de Zona, así como las Mesas electorales. Su finalidad es la de garantizar la objetividad y transparencia de la consulta así como el principio de igualdad». Por su parte, el art. 11 de la Ley foral de Navarra 27/2002 preceptúa: «Integran la Administración electoral de la Junta Electoral de la Comunidad Foral de Navarra, la Junta Electoral de Zona y las Mesas electorales, que se regirán por las disposiciones de la LOREG con las peculiaridades que se recogen en esta Ley Foral. Su intervención tienen como finalidad la de garantizar la objetividad y transparencia de la consulta así como el principio de igualdad en la emisión de los votos».

La Junta Electoral de Zona es la del partido judicial al que pertenece el municipio solicitante de la consulta (art. 11 del Decreto Catalán 294/1996). Por su parte, para la determinación del partido judicial, el art. 13.1 de la Ley andaluza 2/2001 se remite al art. 8.6 de la LOREG.

Tal Junta se ha de constituir con los vocales judiciales el tercer día hábil siguiente a la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma, y con todos los vocales en el décimo día hábil siguiente (art. 13.1 Ley andaluza 2/2001)⁵²⁷.

En cuanto a la determinación de las secciones y mesas electorales, corresponde al Ayuntamiento (art. 15 del Decreto catalán 294/1996, art. 17 Ley andaluza 2/2001, art. 17.1 de la Ley foral de Navarra 27/2002). Tales preceptos se apartan así del art. 24 LOREG, que atribuye tal competencia a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral.

El procedimiento es el siguiente: primero se hace pública por el Ayuntamiento, el octavo

⁵²⁶ Esta posibilidad es admitida por Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa en relación con las elecciones locales. Véase. «Disposición adicional primera» en: Luis María Cazorla Prieto y otros: *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986, p. 1832.

⁵²⁷ En cambio, en el Decreto catalán 294/1996, la Junta Electoral de Zona se constituye con los vocales judiciales el tercer día hábil siguiente a la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Generalidad, y con todos los vocales en el decimoquinto día hábil, de acuerdo con lo establecido en la normativa sobre referéndums (art. 11). La misma solución se arbitra en la Ley foral de Navarra 27/2002 (art. 12.1). Por su parte, el art. 14.1 LOREG dispone que «las Juntas Electorales Provinciales y de Zona se constituyen inicialmente con los Vocales Judiciales en el tercer día siguiente a la convocatoria de elecciones». Y el art. 12.1 LOMR establece que: «las Juntas Electorales se constituirán, para el desempeño de sus funciones, dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la publicación del real Decreto de convocatoria, con los vocales a que se refiere el número siguiente», esto es, los no judiciales.

No podemos detenernos en aspectos de más detalle como la composición y modo de elección de los miembros de las Juntas electorales, o las funciones específicas de las mismas en relación con el referéndum municipal. Dichas funciones no aparecen enumeradas en un sólo precepto, sino dispersas a lo largo del articulado de la Ley andaluza 2/2001, del Decreto catalán 294/1996 y de la Ley foral de Navarra 27/2002.

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

día posterior a la convocatoria⁵²⁸, el número y límite de las secciones, sus locales y sus mesas. En cuanto a la forma de publicación, se realizará en el Boletín Oficial de la Comunidad, se enunciará en las publicaciones periódicas de mayor circulación en el ámbito territorial correspondiente y se enunciará en el tablón de anuncios del Ayuntamiento (art. 17.2 Ley andaluza; art. 16.2 de la Ley navarra). El Decreto catalán se remite en cuanto a la forma de publicación a la LOREG; así pues, la publicación se realizará en el BOP correspondiente y se expondrá al público en el Ayuntamiento (art. 24.2).

Posteriormente, se abre un plazo de reclamaciones, ante el Pleno, de seis días. Este resuelve dentro de los cinco días siguientes (art. 15.1 del Decreto catalán; art. 17.3 de la Ley andaluza; art. 16.3 de la Ley navarra). En el caso de la Ley andaluza y de la Ley navarra, la relación definitiva se expondrá en tablón de anuncios del Ayuntamiento inmediatamente después de la resolución de los recursos (art. 17.3 y 16.3 respectivamente); en el caso del Decreto catalán, la relación definitiva se ha de hacer pública en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en las publicaciones periódicas de más circulación del ámbito local correspondiente, dentro de los diez días siguientes al indicado para la votación (art. 15.2).

La elección de los miembros de las Mesas corresponde asimismo al Ayuntamiento, bajo la supervisión de la Junta Electoral de Zona, de acuerdo con lo establecido en el art. 26 de la LOREG (art. 15.3 del Decreto catalán; art. 18.1 de la Ley andaluza; art. 17.1 de la Ley navarra). El art. 26.4 LOREG dispone que los sorteos para la designación del Presidente y de los Vocales de cada Mesa se realizarán entre los días 25 y 29 posteriores a la convocatoria. En cambio, el art. 18.2 de la Ley andaluza y el art. 17.2 de la Ley navarra disponen que tendrán lugar entre los días 10 y 15 posterior a la publicación del decreto de convocatoria, con lo que reduce sustancialmente los plazos.

4. La campaña de información o para el voto.

Entramos en una de las fases más cruciales del proceso referendario, pues la campaña pretende influir sobre los futuros votantes y convencerlos de que voten en un determinado sentido o se abstengan. Esta posibilidad de influir en el futuro resultado de la consulta y su incidencia sobre derechos tan importantes como las libertades de expresión, de información, de reunión y de asociación, y el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos (art. 23.1 en relación con el art. 14 CE)⁵²⁹, exige una regulación especialmente cuidadosa y garantista de cada uno de los aspectos de la campaña electoral o de información.

4. 1. Duración y límites temporales de la campaña.

El art. 13 del Decreto catalán 294/1996 y el art. 18 de la Ley navarra disponen que la duración de la campaña electoral será la que se fije en el decreto de convocatoria de la consulta, sin

⁵²⁸ Según el art. 24.2 LOREG la publicación se realiza el sexto día posterior a la convocatoria.

⁵²⁹ En este sentido, Margarita Soler Sánchez: «La campaña electoral en España», en Gerardo Ruíz-Rico y Silvio Gambino (Coordinadores), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Universidad de Jaén, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 299-330, esp. p. 300-. Véase, al respecto, sobre las relaciones entre la campaña electoral, el derecho de participación y las libertades de expresión y de información, la STC 136/1999, de 20 de julio, FJ 3, *in fine*; 4, *ab initio*, y 15. La misma interrelación entre libertad de expresión y derecho de participación, en concreto en relación con las elecciones libres, ha sido puesta de manifiesto por el Tribunal Europeo de derechos Humanos en reiteradas ocasiones. Citemos como botón de muestra el ap. 42 de la Sentencia núm. 762/1998, de 19 febrero, *Caso Bowman contra Reino Unido*.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

que en ningún caso pueda ser inferior a 10 días ni superior a 20, y ha de finalizar a las cero horas del día anterior al señalado para la votación. En términos similares se manifiesta el art. 19 de la Ley andaluza, pero estableciendo unos límites de 10 a 15 días para la duración de la campaña. En defecto de legislación autonómica, debe aplicarse con carácter supletorio, a nuestro juicio, por ser legislación más específica la relativa a referendums, la LOMR, cuyo art. 15.1 establece que: «la campaña no podrá tener una duración inferior a diez ni superior a 20 días, y finalizará a las cero horas del día anterior al señalado para la votación»⁵³⁰.

No obstante, aunque la legislación catalana, andaluza y navarra, y la propia LOMR, guardan silencio al respecto⁵³¹, existe un período de precampaña, entre la convocatoria de elecciones y la fecha de inicio de la campaña, cuya duración mínima será de 10 días y máxima de 50 en el caso del Decreto catalán (puesto que la votación tendrá lugar entre los 30 y 60 días posteriores a la publicación del decreto de convocatoria, art. 9.2), de 15 y 30 en el caso de la Ley andaluza (pues la votación se efectúa entre los días 30 y 40 posteriores a la publicación del decreto de convocatoria, art. 11.2) y de 10 y 35 en el supuesto de la Ley navarra (donde la votación tienen lugar entre los días 30 y 45 posteriores a la publicación del decreto de convocatoria).

La cuestión que se plantea es si durante tal período pueden realizarse actos de campaña o no, esto es, actos de información sobre el objeto de la consulta. De entenderse aplicable con carácter supletorio el art. 53 LOREG⁵³², debe realizarse una interpretación estricta del mismo. En este sentido, lo que prohíbe el precepto, como ha dicho Javier Ballarín Iribarren es la «difusión» es decir, la «actividad consistente en hacer llegar los medios de propaganda a un gran número de personas, cualquiera que sea la forma de difusión que venga exigida por las características del soporte propagandístico»⁵³³. Por tanto, no cualquier manifestación de opinión en relación con el objeto del referéndum o con el sentido del voto está prohibida, sólo su difusión con pretensión de hacerla llegar a un determinado número de personas.

La prohibición del art. 53 va dirigida a todos, «no sólo a los sujetos hábiles de la

⁵³⁰ En cambio, el artículo 51.2 LOREG, en la redacción dada por la LO 13/1994, de 30 de marzo, establece una duración fija de quince días.

⁵³¹ Lo mismo sucede con la LOREG. En este sentido, Margarita Soler Sánchez ha dicho que este período de precampaña no tiene existencia jurídica como tal, y que la Administración electoral se ha declarado competente en relación con las actividades desarrolladas por los partidos políticos durante este período (Acuerdo de la JEC de 28 de octubre de 1985)- Margarita Soler Sánchez: «La campaña electoral en España», en Gerardo Ruiz-Rico y Silvio Gambino (Coordinadores), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Universidad de Jaén, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, ps. 299-330, esp. p. 301.

⁵³² Dicho artículo dispone: «No puede difundirse propaganda electoral ni realizarse acto de campaña electoral una vez que ésta haya legalmente terminado ni tampoco durante el período comprendido entre la convocatoria de elecciones y la iniciación legal de la campaña. Las prohibición referida a este último período no incluye las actividades habitualmente realizadas por los partidos, coaliciones y federaciones en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente reconocidas y en particular en el artículo 20 de la Constitución».

⁵³³ «Artículo 53», en Luis María Cazorla Prieto, *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, cit., p. 487.

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

campaña según el concepto estricto que se contiene en el artículo 50.2 de la Ley»⁵³⁴. En todo caso, de ser aplicable el art. 53 LOREG al referéndum municipal, su extensión a todas las personas físicas o jurídicas no ofrece problemas, pues, como veremos, no hay limitación respecto de los sujetos que pueden participar en la campaña referendaria.

Por otro lado, por acto de campaña ha de entenderse, en el art. 53 LOREG, según el autor citado, el acto típico de campaña, como la colocación de carteles o la publicidad electoral⁵³⁵.

En cuanto al contenido de los medios de propaganda, «podrá aplicarse a aquellos que puedan reputarse concebidos para orientar el voto a favor o en contra de candidaturas determinadas, como a favor o en contra de la abstención», es decir, «se aplica a aquellos contenidos en que se advierta el propósito específico, dominante, de configurar el sentido del comportamiento electoral»⁵³⁶. Es aquí donde encuentra mayores dificultades la aplicación del referido precepto al referéndum municipal. Salvo la difusión de propaganda o la realización de actos de campaña de contenido neutro, esto es, destinados a informar sobre la existencia misma del referéndum o el procedimiento de votación⁵³⁷, en el referéndum toda difusión de propaganda que realicen los sujetos participantes sobre su posición respecto de la votación (a favor del sí, del no, del voto en blanco, o de la abstención) entrañaría implícitamente una forma de orientación del voto, una solicitud de voto en un determinado sentido, pretender que tales manifestaciones o su difusión están prohibidas sería excesivo en relación con las libertades de expresión y de información. A nuestro juicio, sólo de forma muy restrictiva sería aplicable la doctrina de la Junta Electoral General en relación con la campaña electoral en las elecciones, en el sentido de que durante el período de precampaña las formaciones políticas no pueden solicitar explícitamente el voto (Acuerdo de la JEC de 4 de noviembre de 1985).

En todo caso, durante el período de precampaña no se podrá hacer uso de los derechos (en realidad subvenciones indirectas) reconocidos por la legislación a ciertos intervinientes en la campaña: cesión gratuita de espacios públicos para colocación de carteles, de lugares públicos para realización de reuniones y mítines, etc. Por lo que cabría preguntarse, habida cuenta de los difusos límites entre campaña y precampaña, si no sería más conveniente, para asegurar la igualdad de oportunidades entre los intervinientes en el proceso electoral, extender los derechos que durante la campaña se reconoce a ciertos sujetos al período de precampaña, esto es, borrar la distinción entre campaña y precampaña, iniciando ésta desde la convocatoria del referéndum⁵³⁸. Pero esta aparente

⁵³⁴ Cit., p. 488.

⁵³⁵ Cit., p. 488.

⁵³⁶ «Artículo 53», cit., p. 487. El autor menciona expresamente el supuesto de referéndum.

⁵³⁷ En efecto, podrían darse supuestos en que la información sobre el referéndum no implica, ni siquiera implícitamente una manifestación sobre la orientación del voto. Es el caso de la utilización, en período de precampaña, de vallas publicitarias con la leyenda «Referéndum sobre Alianza Atlántica, en interés de España». Según la Junta Electoral Central, tal manifestación no constituye en sí misma acto de campaña electoral dirigido a la captación de sufragios en un determinado sentido, sino que, según criterio reiterado por la JEC, es actividad comprendida en el párrafo segundo del art. 53 LOREG y en el art. 20 CE (Acuerdo de 24 de febrero de 1986)- Enrique Arnaldo Alcubilla y Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, *Código electoral*, cit., p. 989-.

⁵³⁸ En este sentido, en relación con las elecciones, algunos autores apuestan por suprimir la distinción ficticia entre campaña y precampaña electoral, como es el caso de J.I Wert o E. Arnaldo Alcubilla,

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

solución, además de prolongar excesivamente la campaña electoral, incrementar los gastos públicos de la misma y eventualmente saturar al electorado, no haría sino trasladar el problema de la existencia de un período de precampaña a un momento anterior a la convocatoria del referéndum, desde el momento en que se tuviera noticias de que se va a convocar.

Sin embargo, la cuestión de la distinción entre campaña y precampaña no es tan grave en el referéndum municipal, pues, aparte de que no habría certeza de la convocatoria del referéndum antes de la autorización gubernamental de la misma (por lo que sería arriesgado extender la precampaña a un momento anterior), las formaciones políticas no se juegan, en principio, el futuro gobierno local, como en las elecciones, sino tan sólo su posición ante un aspecto concreto del mismo, por lo que la actividad de información y propaganda por parte de las mismas será por lo general menos intensa.

4. 2. Titulares del derecho a participar en la campaña.

Respecto a quiénes pueden intervenir en la campaña de información, para evitar un excesivo protagonismo, o incluso monopolio, de los partidos políticos en la campaña referendaria, lo que haría perder a esta forma de participación directa de los ciudadanos todo su sentido [hay que tener presente que los partidos son el instrumento fundamental de participación política, pero no el único], habría que permitir la participación de asociaciones creadas ad hoc⁵³⁹, como por ejemplo la propia Comisión Promotora de la iniciativa de referéndum, cuando exista, y en todo caso, las asociaciones de vecinos municipales⁵⁴⁰.

Ahora bien, en la misma medida, habría que: o bien impedir la intervención de asociaciones de carácter corporativo o con fines lucrativos, cuyos intereses espurios podrían distorsionar la campaña de información, generando desigualdades y corrupción (para ello podría articularse una fase de admisión a trámite de las solicitudes de intervención, similar a la fase de presentación o proclamación de candidaturas en las elecciones municipales); o bien, como solución más adecuada para la libertad de expresión y la igualdad de oportunidades, poner límites a los gastos de información y propaganda de todas las personas jurídicas intervinientes en la campaña, obligándoles a llevar una cuenta bancaria especial y una contabilidad separada a tales efectos.

A este respecto, ni el Decreto Catalán 294/1996 ni la Ley andaluza 2/2001 ni la Ley

en VVAA: *La reforma del régimen electoral*, (Debate celebrado en el Centro de estudios Constitucionales, 31 de enero de 1994, CEC, Madrid, 1994; citados por Margarita Soler Sánchez: «La campaña electoral en España», cit., p. 301.

⁵³⁹ En este sentido, en relación con el referéndum consultivo del art. 92 CE, Pedro Cruz Villalón se muestra partidario de la creación de organizaciones *ad hoc* que aglutinen a los ciudadanos en razón de su posición ante la cuestión planteada- «El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional», REP (Nueva Época), Número 13, enero-febrero 1980, ps. 145-168, esp. p. 164. Contra la invasión del referéndum por los partidos políticos ya se había manifestado Nicolás Pérez Serrano: *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, ps. 702-703.

⁵⁴⁰ En este sentido, Pierre Bon ha dicho que si ya es criticable a nivel nacional, el monopolio de las campañas por los partidos políticos lo es todavía más tratándose del referéndum local donde, sobre todo, las asociaciones de ciudadanos deberían poder jugar un papel activo -«Le référendum dans les droits ibériques», RFDC, 31, 1997, ps. 451-480, esp. p. 470-.

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

navarra 27/2002 contienen una disposición similar al art. 50.3 de la LOREG⁵⁴¹, que limite los sujetos intervinientes en la campaña de información. Por lo que podrá participar en la misma, en principio, cualquier persona física o jurídica.

En defecto de legislación específica, debe entenderse que no existe limitación en cuanto a los sujetos participantes en la campaña de información. Esta es la solución dada en la LOMR respecto de los referéndums contemplados en la misma⁵⁴². No puede aplicarse de forma analógica la limitación establecida en el art. 50.3 LOREG, precisamente por tratarse de un límite al derecho a participar en la campaña electoral, así como a las libertades de expresión e información⁵⁴³. Además, como ha dicho Javier Ballarín Iribarren, «la conclusión contraria chocaría con la naturaleza de las mismas [de las campañas de propaganda] como instrumento para lograr la participación directa de los ciudadanos en la cosa pública»⁵⁴⁴.

4. 3. Medios de información y propaganda.

Durante la campaña electoral, los sujetos intervinientes en las mismas pueden utilizar diversos medios de propaganda, algunos de los cuales se restringen a determinados sujetos, y/o son suministrados gratuitamente por el Ayuntamiento. Veamos estos medios y su régimen jurídico.

⁵⁴¹ El art. 50.3 LOREG establece que: «salvo lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo [el cual se refiere a la campaña institucional que pueden realizar los poderes públicos] ninguna persona jurídica distinta de las mencionadas en el apartado anterior [esto es, candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores] podrá realizar campaña electoral a partir de la fecha de la convocatoria de las elecciones, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 de la Constitución». Sobre el significado de este precepto, y sus antecedentes de hecho y de derecho, véase: Javier Ballarín Iribarren: «Artículo 50», en Luis María Cazorla Prieto y otros: *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, cit., ps. 431 y ss., especialmente ps. 443 y ss.

⁵⁴² En efecto, la Junta Electoral Central ha entendido, en aplicación de la LOMR, que «pueden realizar actos de campaña todos los partidos políticos aunque no tengan representación parlamentaria, si bien en cuanto al derecho a espacios gratuitos en los medios públicos de comunicación ha de estarse a la legislación vigente (Acuerdo de 13 de febrero de 1980). En términos similares se expresó la JEC en los Acuerdos de 24 de septiembre de 1981 y de 2 de octubre de 1981, al señalar que los partidos políticos inscritos en el registro correspondiente son titulares de los derechos de libertad de expresión, reunión y demás reconocidos por la Constitución en relación con actividades electorales, si bien las facultades referidas a las disposición de espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios de comunicación de titularidad pública se limitan a los grupos políticos contemplados en el art. 14 LOMR. Así pues, los partidos o entidades políticas que carezcan de representación en los términos del referido precepto pueden realizar actos de campaña electoral con sus propios medios y, como consecuencia de ello, están legitimados para formular reclamaciones ante la Administración Electoral (Acuerdo de 17 de febrero de 1986, 20 de febrero de 1986, 6 de marzo de 1986)»- Enrique Arnaldo Alcubilla y Manuel-Delgado Iribarren García-Campero: *Código electoral*, cit., ps. 987-988-. En nuestra opinión estas consideraciones, en el caso del referéndum municipal, son extensibles a todas las asociaciones y grupos que participen en la campaña de información.

⁵⁴³ En este sentido, respecto del art. 50.3 LOREG, Javier Ballarín Iribarren: - «Artículo 50», cit., ps. 446 y 447-. En el mismo sentido, Pablo Santolaya Macchetti: *Manual de procedimiento electoral*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 3ª edición, 1995, p. 94; asimismo en «Procedimiento electoral local», en *Elecciones locales*, MAP-INAP, Madrid, 1998, ps. 89 a 140, especialmente p. 109.

⁵⁴⁴ «Artículo 50», cit., p. 449.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

a) El acceso a los medios de comunicación social de ámbito municipal.

El art. 20.3 CE reconoce el derecho de acceso a los medios de comunicación social de titularidad pública en los siguientes términos: «La ley regulará la organización y control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España». Como ha dicho el TC en la Sentencia 63/1987, de 20 de mayo, se trata de un derecho de configuración legal. «Este derecho de acceso, en otras palabras, será en cada caso articulado por el Legislador, pero ni éste queda libre de todo límite constitucional en dicha configuración, ni la eventual vulneración de sus determinaciones por los aplicadores del Derecho podrá decirse constitucionalmente irrelevante en orden al ejercicio eficaz de las libertades consagradas en el art. 20 (...)» (FJ 6). El Tribunal no dice cuáles son esos límites constitucionales, pero se infieren del art. 20.3 CE: los grupos sociales y políticos a que se de acceso a los medios de comunicación han de ser «significativos», concepto que ha de determinar el legislador «respetando el pluralismo de la sociedad». Como dice el TC, «no se prescribe en esta disposición [art. 20.3 CE], sin duda, la necesaria existencia de un sector público en el ámbito de la comunicación (STC 86/1982, de 23 de diciembre), pero sí se impone, contemplándose tal posibilidad, la exigencia que acaba de recordarse en orden al respeto al pluralismo social y político en el acceso a estos medios, con la consecuencia de que, existente el medio de titularidad pública y reglado su modo de utilización, habrá de reconocerse a los grupos sociales y políticos «significativos» a los que alude el precepto constitucional el derecho, cuando menos, a que no se les impida dicho acceso (STC 6/1981, de 16 de marzo)» (STC 63/1987, FJ 6).

Para Artemi Rallo Lombarte, el art. 20.3 CE reconoce un derecho fundamental por su ubicación sistemática, y en consecuencia merecedor de las garantías constitucionales de los arts. 81 y 53.2 CE⁵⁴⁵. Pero es un derecho de configuración legal, que precisa la interposición del legislador. El legislador deberá determinar cuales son los grupos sociales y políticos que tienen derecho de acceso a los medios de comunicación públicos (pudiendo extender el derecho incluso a grupos políticos y sociales no significativos⁵⁴⁶), y establecer los criterios de distribución del tiempo de antena, evitando la discriminación entre tales grupos⁵⁴⁷.

Por lo que corresponde al ámbito del derecho de acceso, abarca todos los medios de comunicación social de titularidad pública, de ámbito estatal, autonómico o municipal, y tanto las emisiones que se produzcan en período de campaña electoral o referendaria como las emisiones ordinarias⁵⁴⁸.

⁵⁴⁵ Artemi Rallo Lombarte: *Pluralismo informativo y Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 185. También lo considera un derecho fundamental A. Castro Jover: «Contribución al estudio del derecho de acceso a los medios de comunicación», *Documentación Jurídica*, N.º 76, 1992, p. 644.

⁵⁴⁶ Cit., p. 160.

⁵⁴⁷ Cit., p. 188.

⁵⁴⁸ Respecto del ámbito municipal, ni la Ley 11/1991, de 8 de abril, de organización y control de las emisoras municipales de radio difusión sonora ni la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres, han garantizado el derecho de acceso a la radiotelevisión de titularidad municipal de los grupos sociales y políticos significativos. Por otro lado, la regulación del derecho de acceso durante las emisiones ordinarias contenida en la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión (arts. 8.1.K y 24) es muy insuficiente. Artemi Rallo Lombarte considera que, sólo se ha producido un

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

Por otro lado, además de su posible invocación autónoma, el derecho de acceso está íntimamente relacionado con la libertad de expresión (art. 20.1.a) y con el derecho a participar en los asuntos públicos (art. 23.1) (en especial durante las campañas electorales y referendarias), de modo que su vulneración puede entrañar la violación de estos derechos⁵⁴⁹. En efecto, dice el TC que «sólo, pues, por haberse impedido irregularmente a la actora (Mesa para la Unidad de los Comunistas) el acceso a los medios públicos de difusión durante la campaña previa al Referéndum sería inicialmente verosímil la lesión de estos derechos (de la libertad de expresión y del derecho a participar en los asuntos públicos)»⁵⁵⁰. En concreto, en relación con las libertades del artículo 20 CE, el TC ha declarado que «estas libertades habrán de realizarse a través de estos medios [los medios de comunicación social de titularidad pública], del modo que quiere la Constitución en el apartado 3 del mismo precepto, de tal modo que la denegación discriminatoria, o arbitraria por carente de fundamento legal, del acceso que la Ley haga posible, entrañará el consiguiente menoscabo del derecho del grupo así afectado -de quienes a su través pretenden difundir las propias ideas y opiniones- a la libertad que la Constitución garantiza [art. 20.1.a)]»(STC 63/1987, FJ 6).

Será pues la ley, estatal o autonómica, la que determine cuáles son los grupos sociales y políticos que tienen derecho a los medios de comunicación de titularidad pública durante la campaña de referéndum municipal, y las condiciones de ejercicio del derecho, siempre respetando los principios constitucionales que hemos visto, y teniendo presente que a través de este derecho se quiere asegurar la igualdad de oportunidades entre los contendientes en la campaña electoral, financiando de forma indirecta sus actos de campaña (es una forma de subvención indirecta o en especie⁵⁵¹); derecho que (a pesar de su posible invocación autónoma), una vez reconocido, se integra en el derecho a participar en los asuntos públicos (art. 23.1), en cuanto derecho de configuración legal⁵⁵²; y que está relacionado con la dimensión prestacional del derecho de información, cuya finalidad es garantizar una opinión pública libre. Tanto el Decreto Catalán

cumplimiento del desarrollo legal del derecho de acceso durante las campañas electorales y referendarias, pero no en las sesiones ordinarias, donde ha habido un «clamoroso incumplimiento»- cit, p. 182-.

⁵⁴⁹ En este sentido, E. García Llovet: «El derecho de antena y las campañas electorales», *Revista de Derecho Político*, n.º 25, 1987, ps. 151-181, esp. ps. 159 y 155.

⁵⁵⁰ STC 63/1987, FJ 4 *in fine*. Debemos matizar que las libertades de expresión y de información y el derecho a participar en los asuntos públicos se vulneran no sólo cuando se impida irregularmente (de forma contraria a la ley) el acceso a los medios de comunicación de titularidad pública, sin también cuando el propio legislador, al regular el acceso, no respete los requisitos del art. 20.3 CE, cuestión ésta que no es planteada por la asociación recurrente en su demanda.

⁵⁵¹ En este sentido Margarita Soler Sánchez considera como subvenciones en especie los espacios gratuitos para la colocación de carteles y vallas y lugares públicos para la celebración de actos de campaña electoral, utilización de medios de comunicación de titularidad pública durante la campaña electoral y las tarifas especiales para los envíos postales de propaganda electoral (art. 175 LOREG)- «La campaña electoral en España», cit. p. 307-.

⁵⁵² En este sentido, José Luis Ruiz-Navarro Pinar «Artículo 60», en Luis María Cazorla Prieto (Dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, cit., p. 555 y ss., especialmente p. 557 donde se dice que permitir el acceso a los medios de comunicación de titularidad pública es una expresión del derecho a participar directamente en los asuntos públicos.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

294/1996 (también la Ley catalana 8/1987, art. 146.c) como la Ley andaluza 2/2001 reconocen a determinados sujetos el derecho a espacios gratuitos de información en los medios de comunicación de titularidad pública del ámbito local afectado (arts. 14.2 y 20.2, respectivamente). Puesto que no se excluye ninguno, debemos entender que el derecho a espacios gratuitos abarca todos los medios de titularidad pública municipal: televisión, radio y (en su caso) prensa⁵⁵³.

Sin embargo, este derecho no se reconoce a todas las asociaciones y grupos participantes en la consulta que lo soliciten, sino exclusivamente a los grupos políticos con representación municipal y grupos promotores de la consulta (art. 20.1 de la Ley andaluza, art. 14.1 del Decreto catalán y art. 146.c de la Ley catalana 8/1987⁵⁵⁴). Pues bien, esta solución es criticable por dos motivos: primero, sólo considera como grupos políticos significativos a los que tienen representación municipal, empleando en este caso el criterio más restrictivo de la LOMR en relación con el de la LOREG, que reconoce el derecho de acceso a todas las formaciones políticas que concurren a las elecciones (en nuestro caso, las que realicen campaña referendaria). Y segundo, porque sólo se consideran como grupos sociales significativos a los que promueven la consulta, y no a cualesquiera otros. En consecuencia, si la consulta no es promovida por iniciativa popular, no habrá ningún grupo social significativo con derecho de acceso a los medios de comunicación de titularidad municipal. Para evitar esta solución restrictiva, debería haberse incluido entre los grupos con derecho de acceso a las asociaciones de vecinos de cierta relevancia, ya sea por su número de afiliados y su implantación en el territorio municipal, ya sea por la relación de su objeto social con el objeto de la consulta, o empleando ambos criterios.

Además, el art. 20.3 CE exige que se respete el pluralismo de la sociedad. En relación con esto, hay que tener en cuenta que en el referéndum, a pesar de que las opiniones pueden ser diversas, las opciones políticas son muy limitadas, se trata de solicitar el voto a favor o en contra de la cuestión propuesta, o en su caso el voto en blanco o la abstención. Pues bien, todas estas opciones deben tener acceso a espacios gratuitos de propaganda en los medios de comunicación (aunque no necesariamente en la misma proporción), e incluso si el grupo social que sustenta alguna de ellas no es muy «significativo» en comparación con los otros⁵⁵⁵.

En defecto de legislación autonómica, no puede aplicarse de forma analógica lo dispuesto

⁵⁵³ En cambio, el art. 6.2 LOREG limita los espacios gratuitos de propaganda a las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública, lo que excluye la prensa. Así lo ha interpretado la Junta Electoral Central (Acuerdo de 8 de junio 1989).

⁵⁵⁴ Por su parte, el art. 19.1 de la Ley foral de Navarra 27/2002 dispone que: tienen derecho a los espacios gratuitos de información todos los grupos políticos con representación municipal y los promotores de la consulta, incluidas las asociaciones vecinales que figuren como tales». La redacción de este precepto es ambigua; no se determina con claridad si se incluye a las asociaciones vecinales inscritas entre quienes tienen derecho a espacios gratuitos, o entre los promotores de la consulta. En el primer caso, tendrían derecho a espacios gratuitos, además de los grupos políticos y los promotores de la consulta, las asociaciones de vecinos; en el segundo, tales asociaciones sólo tendrían derecho si fueran promotores de la consulta.

⁵⁵⁵ Al estudiar el referéndum municipal en Italia, hemos comprobado que el art. 4, letra d), de la Ley de 22 de febrero de 2000, N° 28, que establece disposiciones para la paridad de acceso a los medios de información durante las campañas electorales y referendarias y para la comunicación política, dispone que para el referéndum los espacios gratuitos se reparten en igual medida entre los partidarios y los contrarios a la cuestión referendaria. Parece no tener presente a los que se abstienen.

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

en el art. 14.1 LOMR, que sólo reconoce este derecho a los «Grupos políticos con representación en las Cortes Generales⁵⁵⁶» (por analogía, con representación municipal), puesto que tal criterio supone una restricción del derecho que estamos examinando⁵⁵⁷. Por otro lado, la aplicación analógica del art. 1.2 de la Ley Orgánica 10/1991, de 8 de abril, respecto de la radiodifusión sonora⁵⁵⁸, y del mismo precepto de la LO 14/1995, respecto de la televisión municipal, que reconocen el derecho de acceso a todas las formaciones políticas que concurran a las elecciones (en nuestro caso, a la campaña referendaria), sería insuficiente, por cuanto no regula el derecho de acceso de grupos sociales significativos, como pudieran ser los promotores de la consulta o determinadas asociaciones de vecinos.

Respecto a los criterios de distribución de los espacios gratuitos en los medios de comunicación de titularidad municipal, el Decreto catalán no los establece, disponiendo tan sólo que la Junta Electoral de Zona garantizará el respeto al pluralismo durante la campaña. Por tanto, será pues la JEZ la que los determine según su prudente arbitrio, respetando el principio del pluralismo político y social (art. 20.3 CE).

Por su parte, la Ley andaluza dispone que la JEZ procederá a la distribución de los espacios gratuitos atendiendo al criterio de igualdad de oportunidades y, subsidiariamente, atendiendo al número de votos que obtuvo en las últimas elecciones municipales cada grupo político con representación municipal, atribuyéndose según las preferencias manifestadas por dichos grupos y garantizando el respeto al pluralismo durante la campaña⁵⁵⁹. Ahora bien, si la

⁵⁵⁶

El carácter restrictivo de la LOMR respecto de los sujetos participantes en la campaña electoral de referéndum, y en concreto, el excesivo protagonismo de los partidos políticos en el proceso referendario ha sido denunciado por varios autores. Véase Pedro Cruz Villalón: «El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional», cit., p. 164-. En este sentido, véase, asimismo, Joan Oliver Araujo, «El referéndum en el sistema constitucional español», cit., p. 175; Nicolás Pérez Sola, *La regulación constitucional del referéndum*, cit., ps. 179 y 180. El proyecto de ley del Gobierno era todavía más restrictivo. Véase al respecto Enrique Linde Paniagua y Miguel Herrero Lera: «Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum», cit., p. 88. Por lo demás, el protagonismo de los partidos en el proceso referendario, no sólo en España, ha sido puesto de manifiesto por Luis Aguiar de Luque: «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», en Gumersindo Trujillo, Luis López Guerra, Pedro González-Trevijano (Directores): *La experiencia constitucional (1978-2000)*, CEPC, Madrid, 2000, ps. 67-96, especialmente p. 75.

⁵⁵⁷

En la STC 63/1987 no llegó a examinarse la posible inconstitucionalidad del art. 14.1 LOMR, cuestión que no fue planteada por los recurrentes. Esta inconstitucionalidad, sin embargo, puede derivarse del hecho de que el citado precepto no reconoce el derecho de acceso a los medios de comunicación social de titularidad pública a «grupos sociales significativos», exigencia establecida por el art. 20.3 CE y que cobra especial significado en relación con el referéndum, en el que dado su condición de instrumento de participación directa, en el que no se eligen candidatos, los partidos no pueden asumir un protagonismo exclusivo en el acceso a los medios, con lo cual no se respetaría el pluralismo de la sociedad.

⁵⁵⁸

Sobre esta ley, véase: Luis Jimena Quesada: «La campaña electoral y el derecho de antena en las radios municipales (Análisis y problemas constitucionales en torno a la LO 10/1991, de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora)», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* nº 4, 1993, ps. 87-109.

⁵⁵⁹

Este es el mismo criterio utilizado por el art. 57.3 LOREG pero exclusivamente en relación con la distribución de los lugares públicos y locales oficiales para la realización de actos de campaña. Véase al respecto Antonio Cano Mata: «Juridificación de las campañas electorales. Las previsiones de la Ley orgánica del régimen electoral general», *Revista de Derecho Público*, N.º 115, 1989, p. 395 y ss., esp. p. 413.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

consulta ha sido promovida por un grupo de vecinos se tendrán en cuenta, en primer lugar, las preferencias manifestadas por su representante y, a continuación, las de los grupos políticos, según los criterios señalados anteriormente (art. 20.4, la misma regulación contiene el art. 19.4 de la Ley navarra 27/2002). De este modo se privilegia a los promotores de la consulta, sin cuya iniciativa ésta no hubiera tenido lugar. Por otro lado, es de destacar como dato positivo el hecho de que se emplee la igualdad de oportunidades como primer criterio de distribución de los espacios gratuitos de propaganda.

En cambio, la LOREG, a la que se remiten las Leyes orgánicas 10/1991 y 14/1995 (en su respectivo art. 1.2), distribuye los espacios gratuitos (art. 64) asignando un mínimo inicial a las formaciones políticas que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones equivalentes, y el resto en proporción a los votos obtenidos por los partidos en las anteriores consultas. Este criterio de la proporcionalidad es más restrictivo del derecho de acceso que el de la igualdad de oportunidades, por lo que es dudoso que pueda aplicarse de forma análoga al referéndum municipal.

En defecto de regulación autonómica, otra posible solución, el llamamiento al reglamento municipal para que complete la laguna legal o la anomia, es de dudosa constitucionalidad, pues salvo remisión expresa del legislador (hay una reserva de ley en el art. 20.3 CE) el reglamento municipal no podrá regular el derecho de acceso ni los criterios de distribución.

Otra solución, consistente en entender que, a falta de regulación legal, no se conceden espacios gratuitos de propaganda electoral, pudiera contradecir el art. 20.3 CE, si se considera que este es un derecho fundamental que reconoce el derecho de antena a los grupos sociales y políticos significativos, y que algunos de estos pueden ser determinados en ausencia de ley, (como los partidos con representación municipal por ejemplo⁵⁶⁰). En defecto de regulación legal puede incluso entenderse que los espacios gratuitos de propaganda se conceden, por la JEZ, a todos los grupos sociales o políticos significativos que así lo soliciten; ahora bien ¿de acuerdo con qué criterios de distribución? La insuficiencia de todas estas soluciones no hace sino poner de manifiesto la necesidad de una regulación legal (por ley autonómica) de todas estas cuestiones.

Por otro lado, si es aplicable al tratamiento informativo del referéndum municipal lo dispuesto en el art. 1.3 de las Leyes Orgánicas 10/1991 y 14/1995 citadas: el respeto al pluralismo y a los valores de igualdad en los programas difundidos durante los períodos electorales por las emisoras de radiodifusión sonora de titularidad municipal o por las emisoras de televisión local por ondas terrestres, cualquiera que sea su forma de gestión, quedarán garantizados por las Juntas Electorales en los términos previstos por la legislación electoral para los medios de comunicación de titularidad pública (exigencia que la D. A única de la LO 14/1995 extiende a los operadores del servicio de telecomunicaciones por cable). Estos criterios deben aplicarse en el tratamiento informativo del referéndum⁵⁶¹, y en los debates que tengan lugar en la radio o televisión, a fin de

⁵⁶⁰ En este sentido, Artemi Rallo Lombarte: *Pluralismo informativo...*, cit., p. 188.

⁵⁶¹ Sería aplicable a este respecto un principio de universalidad de las opciones políticas, de forma que todas ellas tengan tratamiento informativo, en términos similares al principio de universalidad de las opciones parlamentarias en el tratamiento informativo, que impide, por ejemplo, excluir información en los programas informativos sobre las actividades electorales de un partido con representación parlamentaria (Acuerdo de la JEC de 17 de mayo de 1989)- Pablo Santolaya Macchetti: «Procedimiento electoral local», cit., p. 113-. En este sentido, podemos traer a colación el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 10 de marzo de 1986, que declaró que «el espacio emitido por un medio de comunicación de titularidad pública respetó el pluralismo político y la neutralidad informativa, que son los principios contemplados en el art. 66 LOREG, al

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

ofrecer al electorado una información completa, no sesgada, de los pros y los contras de cada opción⁵⁶². Como ha dicho E. García Llovet: «El principio de neutralidad en la actividad informativa de los medios de comunicación de titularidad pública es, en períodos electorales, esencial para el normal desarrollo de la campaña»⁵⁶³.

Respecto de contratación de publicidad electoral para el referéndum municipal, en los medios de comunicación social privados de dicho ámbito (algunas publicaciones periódicas), deben aplicarse supletoriamente las disposiciones de la LOREG, que permiten contratar publicidad electoral, siempre que la tarifas por tal concepto no sean superiores a la vigentes para la publicidad comercial y siempre que no se produzca discriminación alguna entre las candidaturas en cuanto a la inclusión, tarifas y ubicación de esos espacios de publicidad, en los que deberá constar expresamente su condición (art. 58.2 LOREG, según la redacción dada por la LO 13/1994, de 30 de marzo). Por otro lado, a nuestro juicio, también cabe la aplicación analógica de las disposiciones de las leyes estatales que prohíben la contratación de publicidad electoral (LOREG, art. art. 60.1, para los medios de comunicación de titularidad pública; LO 2/1980, para las emisoras de televisión privada; LO 10/1991, para las emisoras municipales de radio difusión sonora; y LO 14/1995, para las emisoras de televisión local por ondas terrestres y para los operadores del servicio de telecomunicaciones por cable), por cuanto, aunque suponen una restricción de la libertad de expresión, al mismo tiempo implican una garantía de la igualdad de armas en la participación en el proceso referendario. Si bien, sería conveniente que tal prohibición se estableciera de forma expresa por la ley estatal o autonómica.

b) Otros medios de propaganda.

Además de los medios de comunicación podrán utilizarse otros medios de propaganda como carteles, pancartas y banderolas, y celebración de reuniones y mítines. Mientras que en las elecciones, incluso municipales, estos medios tienen actualmente un carácter residual frente a la influencia más poderosa de los medios de comunicación (especialmente la televisión)⁵⁶⁴; en el referéndum municipal pueden recobrar toda su virtualidad, sobre todo en los municipios que carezcan de medios de comunicación social propios, y en todo caso por el carácter estrictamente local de la consulta, y la relación de inmediatez entre electorado y los grupos sociales y políticos intervinientes en la campaña.

Tanto el Decreto catalán 294/1996 (art. 14.3) como la Ley andaluza 2/2001 (art. 20.3) y

haber dado cabida con la proporción adecuada a las tres opciones: sí, no y abstención, manifestadas en relación con el referéndum»- Enrique Arnaldo Alcubilla y Manuel Delgado-Iribarren García-Campero: *Código electoral*, cit., ps. 989-990.

⁵⁶² Respecto de los debates televisivos entre candidatos durante la campaña electoral, la Junta Electoral Central ha declarado que no es imprescindible admitir en el debate a todos los grupos políticos con representación parlamentaria (Acuerdos de 21 de mayo de 1991 para las televisiones privadas, y de 21 de mayo de 1993 para las públicas). Pero ello no obsta para que en el caso del referéndum municipal, se aplique el principio de universalidad de las opciones políticas, es decir, deben ser admitidas en el debate todas las opciones posibles: los partidarios del sí, los del no y, en su caso, los partidarios de la abstención o del voto en blanco. Debemos entender, por analogía con las elecciones- Pablo Santolaya Machetti. «Procedimiento electoral local», cit. p. 113- que las decisiones al respecto de los órganos municipales de administración y control de los medios de comunicación social son recurribles ante la Junta Electoral de Zona.

⁵⁶³ «El derecho de antena y las campañas electorales», cit., p. 171.

⁵⁶⁴ En este sentido, Margarita Soler Sánchez: «La campaña electoral en España», cit., p. 328.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

la Ley navarra 27/2002 (art. 19.3) disponen que el Ayuntamiento ha de reservar lugares gratuitos para la colocación de la información y facilitar locales oficiales o lugares públicos, también gratuitos, para actos de la campaña. Los sujetos titulares de estos derechos son, en estas normativas, los grupo políticos o partidos con representación municipal y los promotores de la consulta⁵⁶⁵.

Estos locales y lugares gratuitos deben ser comunicados a la JEZ por el Ayuntamiento en el plazo de los diez días siguientes a la publicación oficial de decreto de convocatoria en el boletín de la Comunidad autónoma. La Junta procede a su distribución de acuerdo con los mismos criterios ya vistos en relación con los medios de comunicación social de titularidad municipal.

En defecto de ley autonómica, se plantean los mismos problemas que vimos en relación con la distribución de espacios gratuitos de propaganda en los medios públicos de comunicación social. Así, por ejemplo, sería de dudosa aplicación la regulación contenida en los arts. 55 y 56 (respecto de la colocación de carteles, pancartas y banderolas) y 54 y 57 (respecto de la celebración de actos de campaña electoral en locales oficiales y lugares públicos de uso gratuito) de la LOREG (nada dispone la LOMR), y además, sería insuficiente, pues no hace referencia, además de a las formaciones políticas, a grupos sociales significativos, como el grupo promotor de la consulta o determinadas asociaciones de vecinos.

Por otra parte, ni el Decreto catalán ni la Ley andaluza ni la Ley navarra prevén otras subvenciones a los sujetos participantes en la campaña electoral, disponiendo que corresponde al municipio hacerse cargo de los gastos necesarios para el desarrollo del proceso referendario a partir de la publicación del decreto de convocatoria (art. 14.2 de la Ley andaluza, art. 13.2 de la Ley navarra). En consecuencia, el Ayuntamiento convocante, si lo estima conveniente, podrá subvencionar, por ejemplo, los envíos postales de propaganda electoral de los diversos sujetos intervinientes en el proceso, en condiciones que no produzcan discriminación⁵⁶⁶. Aunque en nuestra opinión, con unos Ayuntamientos endeudados, habría que limitar o incluso suprimir este tipo de subvenciones⁵⁶⁷.

⁵⁶⁵ En efecto, el art. 14.1 del Decreto catalán dispone: «tienen derecho a los espacios gratuitos de propaganda electoral todos los partidos políticos con representación en el consistorio, y las asociaciones o grupos promotores de la consulta» El art. 20.1 de la Ley andaluza establece: «Tienen derecho a los espacios gratuitos de información todos los grupos políticos con representación municipal y grupos promotores de la consulta». Y el art. 19.1 de la Ley navarra estipula: «tienen derecho a los espacios gratuitos de información todos los grupos políticos con representación municipal y los promotores de la consulta, incluidas las asociaciones vecinales que figuren como tales». En los tres casos la expresión utilizada, «espacios gratuitos de información» es suficientemente amplia para entender comprendida en ella: los espacios gratuitos en los medios de comunicación social, los lugares para la colocación de información, y los locales oficiales o lugares públicos gratuitos para la realización de actos de campaña.

⁵⁶⁶ Para las elecciones municipales, véase el art. 193. 2 LOREG.

⁵⁶⁷ Los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida y Popular presentaron, respectivamente, las enmiendas nº 6 y 24, al art. 9 del primer Proyecto de ley andaluz, para que el acuerdo de celebración de la consulta popular incluyera la aprobación del gasto correspondiente, y para que se acordara, igualmente, si fuese necesario, la realización de las correspondientes operaciones presupuestarias que se precisaran para hacer frente a dicho gasto (BOPA, Nº 403, de 14 de enero de 2000, p. 24.092). Sin embargo, a nuestro juicio, la adopción de tales acuerdos en el momento en que se acuerda la celebración del referéndum sería precipitada, puesto que todavía no ha habido previa autorización estatal de la convocatoria.

4. 4. La necesidad de limitar los gastos de la campaña de información.

Ni el Decreto catalán ni la Ley andaluza ni la Ley navarra ni la LOMR contemplan limitaciones a los gastos de campaña⁵⁶⁸ como las establecidas en la LOREG en relación con las elecciones municipales. Ya hemos visto cómo en el caso de los referéndums locales de Estados Unidos, los tribunales (incluido el Tribunal Supremo Federal) han considerado contrarias a la libertad de expresión tales limitaciones, violando la Primera Enmienda de la Constitución de 1787. Sin embargo, en Europa constituyen un medio necesario para asegurar la igualdad de armas entre los sujetos que participan en el proceso referendario, y a fin de evitar la corrupción⁵⁶⁹.

No obstante, en defecto de ley autonómica los límites de los gastos de campaña no pueden ser establecidos por reglamento municipal independiente. Por varias razones: primero, tales limitaciones pueden ser entendidas como un límite a las libertades de expresión e información durante la campaña (art. 20 CE), y, en todo caso, como una regulación del derecho a participar en la campaña de información en condiciones de igualdad (art. 23.1 CE), y en consecuencia sólo pueden ser establecidas por ley (art. 53.1 CE), salvo remisión expresa y no en blanco, de la ley al reglamento municipal, cosa que en este caso no sucede.

En concreto respecto de la libertad de expresión, debemos tener en cuenta el art. 10.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el cual, después de reconocer las libertades de expresión y de información, dispone que «el ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la

⁵⁶⁸ Para la determinación del concepto de gastos de campañas podemos aplicar de forma analógica el concepto de gasto electoral establecido en el art. 130 LOREG, en la redacción dada por la LO 8/1991, de 13 de marzo. Y así, podríamos decir que gastos de campaña en el referéndum municipal son los que realicen las asociaciones y grupos participantes en la consulta desde el día de la convocatoria hasta el de la proclamación de los resultados de la votación por los siguientes conceptos:

a) Confección de sobre y papeletas electorales (aunque en el caso del referéndum, al no contener las papeletas electorales un contenido diferenciado por partidos o asociaciones, este gasto no sea necesario, ya que las papeletas y sobres serán enviadas por el propio Ayuntamiento a los domicilios, y/o a las Mesas electorales).

b) Propaganda y publicidad directa o indirectamente dirigida a promover el voto en un determinado sentido o la abstención, sea cual fuera la forma y el medio que se utilice.

c) Alquiler de locales para la celebración de actos de campaña.

d) Remuneraciones o gratificaciones al personal no permanente de las asociaciones que participen en la campaña.

e) Medios de transporte y gastos de desplazamiento de los dirigentes de las asociaciones participantes en la campaña.

f) Correspondencia y franqueo.

g) Intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral.

h) Cuantos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para el referéndum.

⁵⁶⁹ En este sentido, véase: Margarita Soler Sánchez: «La campaña electoral en España», cit., ps. 310 y 325. Como ha dicho Pierre Patenaude dos grandes principios fundamentales para la democracia entran en conflicto cuando surge la cuestión de la financiación de los referéndums: la libertad de expresión y de asociación *versus* la igualdad de todos los electores- «La réglementation du financement des campagnes référendaires», AAVV. *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, cit., ps. 123 y ss, esp. p. 135.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial».

Pues bien, en relación con este precepto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en la Sentencia núm. 762/1998, de 19 febrero, Caso Bowman contra Reino Unido, ha considerado que la limitación de los gastos electorales realizados durante la campaña equivale a una restricción de la libertad de expresión (ap. 33), y en consecuencia, debe ser establecida por ley (ap. 35) y tener un fin legítimo, que en este caso es la protección de « derechos ajenos», en concreto asegurar la igualdad entre los candidatos (ap. 38), y proteger el derecho a tener elecciones libres reconocido en el art. 3 de Protocolo número 1 al Convenio (ap. 41), pues «en determinadas circunstancias, estos derechos pueden entrar en conflicto, lo que puede incitar a juzgar necesario, antes o durante las elecciones, prever ciertas restricciones a la libertad de expresión, aun cuando no serían habitualmente admitidas, a fin de garantizar «la libre expresión de la opinión del pueblo sobre la elección del cuerpo legislativo». El Tribunal reconoce que aprovechando un equilibrio entre estos derechos, los Estados contratantes disponen de un margen de apreciación, como es el caso, tratándose de la organización de su sistema electoral (Sentencia Mathieu-Mohin y Clerfayt precitada, ps. 22-24, ap. 52 y 54)» (ap. 43).

Por otro lado, para que los límites de los gastos de campaña sean efectivos es preciso prever sanciones (multas o retirada de subvenciones) a las infracciones que se produzcan de los mismos, y de acuerdo con el principio de legalidad de la potestad sancionadora de la administración (art. 25.1 CE⁵⁷⁰) en relación con la potestad normativa municipal la ley (en este caso autonómica) ha de realizar «la fijación de los criterios mínimos de antijuricidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos- ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de Ordenanza Municipal- sino de criterios que orienten y condición la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del artículo 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada tipo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica» (STC 132/2001, de 8 de julio, FJ 6).

Por razones similares, en cuanto los límites de los gastos de campaña pueden suponer una restricción de la libertad de expresión, no se pueden aplicar de forma analógica las disposiciones de la LOREG sobre límites de los gastos electorales en las elecciones municipales (art. 193.2 básicamente)⁵⁷¹.

⁵⁷⁰ Art. 25.1 CE: «Nadie debe ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento».

⁵⁷¹ El principio de tipicidad de la potestad sancionadora de la administración impide la aplicación analógica o extensiva de las infracciones y sanciones previstas en las leyes. Véase José Manuel Serrano Alberca: «Artículo 25», en Fernando Garrido Falla y otros: *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, ps. 313-332, esp. p. 319 y 322-323. Véase, asimismo, las SSTC 73/1982, de 2 de diciembre; 69/1983, de 26 de julio y 96/1988, de 26 de mayo. Esta doctrina se recoge actualmente en el art. 129 LRJAP: «4. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica».

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

Sin embargo, a nuestro juicio, es necesario, como hemos dicho, que la ley autonómica o, con carácter supletorio, la ley estatal, regule este aspecto del proceso referendario, estableciendo, al menos, una limitación global de los gastos de campaña, similar a la contenida en el art. 193.2 LOREG: «Para las elecciones municipales, el límite de gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 12 pesetas el número de habitantes correspondientes a las poblaciones de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación», esto es, 12 pesetas por habitante de derecho del municipio por cada grupo o asociación que participe en el referéndum municipal. Para ello, deberían ser previstas normas similares a las contenidas en la LOREG para el control del gasto: estos es, atribuir su control a la Junta Electoral de Zona, así como la potestad sancionadora por infracción de los límites de los gastos (art. 132.4 y 153.1 LOREG); obligar a los grupos políticos y sociales participantes en la campaña a llevar un contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos de campaña (art. 133 LOREG); y a abrir cuentas, que deben ser comunicadas a la Junta Electoral de Zona, para la recaudación de fondos (art. 124 LOREG), de modo que «todos los fondos destinados a sufragar los gastos electorales, cualquiera que sea su procedencia, deben ingresarse en las mencionadas cuentas y todos los gastos deben pagarse con cargo a las mismas» (art. 125 LOREG).

4. 5. La campaña institucional.

Tanto el Decreto catalán 294/1996 (art. 14.4) como la Ley andaluza 2/2001 (art. 21) permiten, aunque no exigen, que el Ayuntamiento realice una campaña institucional sobre el referéndum. En cambio, en la Ley navarra 27/2002 esta facultad se convierte en una obligación para el Ayuntamiento (art. 20). En el texto catalán, se dice que el objeto de la campaña es exclusivamente «informar a los ciudadanos respecto de la fecha y procedimiento de la votación y del texto de la pregunta o preguntas objeto de la consulta»; en el texto andaluz el fin de la campaña es similar, añadiéndose que debe informarse también sobre «los requisitos y trámites del voto anticipado» y que en ningún caso podrá influirse sobre la orientación del voto (en términos similares se expresa el art. 20 de la Ley navarra 27/2002). En los tres casos, ceñir el objeto de la campaña a tales aspectos constituye un acierto; el Ayuntamiento durante la campaña institucional ni siquiera podrá incentivar la participación, pues una de las opciones defendidas por algunas formaciones sociales o políticas puede ser, precisamente, la abstención⁵⁷². Por el contrario, en estos supuestos de referéndum, la Junta Electoral Central ha considerado válidas las campañas institucionales en que se fomentaba la participación bajo el lema «tu deber es votar», pues dicho lema alude «al deber cívico de ejercer el derecho de sufragio, deber inseparablemente unido por propia naturaleza a un derecho-función. como es el del voto, aunque no se trata de un deber cuyo incumplimiento comporte consecuencias jurídicas ni sanciones de ninguna clase, a las que, acertadamente, no se aludía en absoluto en el mencionado slogan utilizado en la campaña institucional» (Acuerdo de 12 de septiembre de 1978)⁵⁷³.

⁵⁷² En este sentido, Javier Ballarín Iribarren: «Artículo 50», cit., p. 440.

⁵⁷³ Véase Pablo Santolaya Machetti, *Manual de procedimiento electoral*, cit., ps. 90-91. El autor cita en sentido contrario el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 22 de septiembre de 1986, que considera inadmisibles una campaña destinada a divulgar la posición de un Ayuntamiento de fomento del voto negativo en un referéndum; pero en este caso, de acuerdo con la redacción primitiva del art. 50.1 LOREG, se está influyendo en la orientación del voto de los electores, conducta prohibida por tal precepto, que no prohibía sin embargo sino que mandaba como contenido de la campaña institucional «incentivar la participación en las elecciones».

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

Por tanto, nuestro ordenamiento excluye expresamente la posibilidad de que el gobierno municipal pueda realizar sobre el referéndum una información no neutral; en cambio, hemos visto que en las comunas suizas (y en algunas ciudades norteamericanas) el folleto informativo sobre el referéndum debe ser objetivo, conteniendo los argumentos a favor y en contra de la propuesta sometida a referéndum, pero no necesariamente neutral, pudiendo el gobierno municipal defender una de las posibles alternativas de voto⁵⁷⁴.

En cuanto a la duración de la campaña institucional, el Decreto catalán la reduce al período de campaña electoral; en cambio, la Ley andaluza lo extiende a todo el período comprendido entre la convocatoria de referéndum y la finalización de la campaña de información⁵⁷⁵. Lo cual nos parece más correcto, en principio, para que el Ayuntamiento pueda informar de trámites como la exposición de las listas electorales en el tablón de anuncios, y la posibilidad de realizar reclamaciones sobre las mismas (art. 15 Ley andaluza; art. 10.2 del Decreto catalán; art. 14 de la Ley navarra). En estas normas autonómicas, la campaña institucional termina, al igual que la campaña electoral o de información, a las cero horas del día inmediatamente anterior al de la votación. La solución nos parece correcta⁵⁷⁶, pues, aun cuando la campaña institucional no está destinada a influir en la orientación del voto, sino a informar sobre la forma de efectuarlo, dicha información habrá sido desplegada de forma suficiente durante el período abierto con la convocatoria del referéndum. Continuar la campaña institucional durante el período de reflexión o silencio, o durante el día mismo de la votación, puede ser entendido como una forma encubierta de fomentar la participación, y, en todo caso, puede prestarse a una manipulación en tal sentido o en cualquier otro, precisamente cuando todas las formaciones políticas y sociales deben guardar silencio sobre la orientación del voto.

En cuanto a la forma de realizar la campaña institucional, nos parece también correcta la solución del art. 21.2 de la Ley andaluza⁵⁷⁷ y el art. 20 de la Ley navarra, que atribuyen al Pleno (órgano que en principio ofrece mayores garantías de neutralidad que el Alcalde) la competencia para acordar el diseño de la campaña institucional, su contenido y forma de ejecución.

En defecto de Ley autonómica, el Ayuntamiento podrá regular la campaña institucional, hallándose plenamente habilitado a tales efectos por el art. 9.2 CE, que manda a los poderes públicos facilitar la participación en la vida política, y por el art. 69.1 LBRL, que concreta ese

⁵⁷⁴ Sin embargo, en el caso español, como hemos dicho, la información sobre el referéndum que difunda el poder público municipal ha de ser neutral. En este sentido, la Junta Electoral Central, ante la celebración de una consulta popular local suspendió la distribución del tríptico editado por el Ayuntamiento por rebasar los límites que el ordenamiento impone a los poderes públicos en las campañas informativas en los procesos de participación ciudadana (Acuerdo de 12 de junio de 1994)- Enrique Arnaldo Alcubilla y Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, *Código electoral*, cit., p. 1010-.

⁵⁷⁵ No obstante, una enmienda del Grupo Parlamentario Popular proponía reducir la campaña institucional al período de la campaña de información, a fin de «evitar utilizaciones partidistas de las campañas institucionales» (BOPA nº 104, de 15 de febrero de 2001, p. 4.888).

⁵⁷⁶ En sentido contrario Margarita Soler Sánchez: «La campaña electoral en España», cit., p. 330.

⁵⁷⁷ Este precepto es consecuencia de una enmienda del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, la número 10 que fue objeto de una transacción por el Grupo Socialista en el debate final del proyecto de ley (DSPA 39/VI Legislatura, de 18 de abril, p. 2254-2255).

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

mandato en relación con las Corporaciones locales.

En defecto de reglamentación municipal, rige con carácter supletorio y analógico el art. 50.1 LOREG⁵⁷⁸, en la redacción dada por la LO 13/1994, de 30 de marzo, según el cual «los poderes públicos que en virtud de su competencia legal hayan convocado un proceso electoral pueden realizar durante el período electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámites del voto por correo, sin influir, en ningún caso en la orientación del voto de los electores. Esta publicidad institucional se realizará en espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate, suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña»⁵⁷⁹.

5. La votación.

Puesto que estamos ante una forma de participación que implica el ejercicio del sufragio universal, titulares del derecho al voto no pueden ser sino los vecinos que a su vez sean electores, esto es, aquellos vecinos que, de acuerdo con la legislación electoral vigente, tienen derecho de sufragio activo en las elecciones municipales (art. 15.1 de la Ley andaluza; art. 10.1 del Decreto catalán 294/1996, art. 14.1 de la Ley navarra 27/2002⁵⁸⁰).

⁵⁷⁸ En este sentido, Javier Ballarín Iribarren: «Artículo 50», cit., p. 439. Asimismo, la JEC ha dicho en su Acuerdo de 9 de febrero de 1996, en el caso de un referéndum municipal, que «conforme al art. 50.1 LOREG el poder público convocante puede llevar a cabo una campaña institucional en los términos y con los fines previstos en dicho precepto y con las limitaciones señaladas en el acuerdo de la JEC de 24 de febrero de 1995 notificado el 15 de marzo siguiente»- Enrique Arnaldo Alcubilla y Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, *Código electoral*, cit., p. 1010-.

⁵⁷⁹ Como dice Pablo Santolaya Machetti, resulta muy problemática la novedad introducida por la LO 3/1994 de que las campañas institucionales no pueden ya dirigirse a incentivar la participación. En opinión del autor, no se entiende por ejemplo por qué el Gobierno de la Nación ha de permanecer indiferente ante los índices de abstención en un proceso electoral, y no pueden lícitamente tratar de conseguir la mayor participación ciudadana posible - «Procedimiento electoral local», cit., p. 107-. En cambio, en *Manual de procedimiento electoral*- cit. ps. 90-91- el autor, aunque mantiene la misma postura crítica, dice asimismo que desde un punto de vista teórico la campaña institucional de incitación al voto «podía presentar problemas teniendo en cuenta el carácter de derecho y en ningún caso de obligación del sufragio en España. En nuestra opinión, puesto que el voto en las elecciones no es sólo es un derecho fundamental, sino un «deber cívico», debe ser incentivado por los poderes públicos, que tienen la obligación de facilitar la participación en la vida política (art. 9.2 CE). En este sentido, STS 20 de diciembre de 1990 y ATC 246/1991; STC 208/1989, en relación con las elecciones sindicales.

⁵⁸⁰ El art. 14.1 de la Ley foral de Navarra 27/2002 dispone que «son titulares del derecho a expresar su opinión en la consulta mediante su voto los vecinos y vecinas del municipio que, al tiempo de la convocatoria de la misma, sean mayores de edad y estén registrados en el Padrón municipal», por lo que pudiera hacer pensar que son titulares del derecho a participar en la votación de referéndum incluso vecinos mayores de edad que carecen de derecho de sufragio. Sin embargo, el precepto citado debe ser leído a la luz del apartado 2, que establece que las listas electorales serán facilitadas al Ayuntamiento por la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral. En consecuencia, ha de tratarse de vecinos inscritos en el censo electoral, con derecho de sufragio activo. Por otra parte, José Luis Rodríguez Rodríguez, comentando la Ley andaluza de consultas populares locales, ha dicho que titulares del derecho de sufragio en referéndum deberían ser todos los vecinos, no sólo los vecinos electores- «Una primera aproximación...», cit., p. 466-. Sin embargo, de acuerdo con el concepto estricto de ciudadanía, cuando de participación por medio de sufragio universal se trata, no podemos compartir la opinión de este autor.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

Así pues, tienen de derecho de sufragio en el referéndum municipal, además de los españoles mayores de edad inscritos en el censo electoral (art. 2 LOREG, salvo los comprendidos en los supuestos del art. 3); de acuerdo con el art. 176 de la LOREG, los extranjeros residentes en España (en el término municipal correspondiente) cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en las elecciones municipales, en los términos de un tratado (es el caso de los ciudadanos noruegos⁵⁸¹) así como los ciudadanos de la Unión Europea que reúnan los requisitos para ser elector exigidos en la LOREG para los españoles y hayan manifestado su voluntad de ejercer el derecho de sufragio activo es España.

En este sentido, no nos parece correcta, en términos jurídicos, la distinción introducida por la Recomendación N° R (96) 2, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 15 de febrero de 1996, relativa a los referéndums y las iniciativas populares a nivel local⁵⁸². Distingue esta Recomendación entre referéndums de carácter decisorio, cuyo resultado es imperativo para la colectividad local, en los que deberán tener derecho de voto, en la medida en que sea compatible con el derecho interno, todas las personas que dispongan del derecho de voto en las elecciones locales en la colectividad local correspondiente; y referéndums de carácter consultivo, cuyo resultado no vincula a la autoridad municipal, en los que deberán ser admitidos a votar todas las personas residentes en la colectividad en cuestión y que gocen plenamente de los derechos civiles (estando aquí comprendidos los extranjeros según las reglas a fijar en la reglamentación específica).

Lo decisivo, en relación con la titularidad del derecho a participar, no son los efectos de la figura participativa (decisorios o consultivos), sino que ésta implique o no un llamamiento a la voluntad general, esto es, el ejercicio del sufragio universal. Si hay tal llamamiento, titulares del derecho de voto no pueden ser sino los «ciudadanos» de acuerdo con la Constitución (en nuestro caso, arts. 23.1 y 13.2) y las normas de desarrollo. Por tanto, en el supuesto del referéndum municipal, que implica tal llamamiento, y con independencia de sus efectos consultivos o decisorios, titulares del derecho a votar sólo pueden ser los vecinos que reúnan la condición de ciudadanos, esto es, que de acuerdo con la Constitución, tengan derecho de sufragio activo.

Por otra parte, dicha cualidad de vecino elector ha de sustentarse en el momento de la convocatoria del referéndum (arts. 15.1 de la Ley andaluza y 10.1 del Decreto catalán). Es la misma solución dada por la LOREG: «para cada elección se utilizará el censo electoral vigente el día de la convocatoria» (art. 34.2, en redacción dada por la LO 3/1995).

A fin de poder comprobar la inclusión en las listas de electores⁵⁸³, y poder reclamar la rectificación de las mismas, éstas son expuestas por el Ayuntamiento en el tablón de anuncios el sexto día (en el quinto día según el art. 10.2 del decreto Catalán) siguiente a la publicación de la convocatoria de referéndum en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma (art. 15.2 de la Ley andaluza, art. 14.2 de la Ley navarra). El artículo 15.3 de la ley andaluza y el art. 14. 3 de la Ley

⁵⁸¹ Canje de Cartas de 6 de febrero de 1990, BOE N° 153, de 27 de junio de 1991.

⁵⁸² *Récommandation N° R (96) 2, du Comité des Ministres aux États membres, concernant les référendums et les initiatives populaires au niveau local (adoptée par le Comité des Ministres le 15 février 1996, lors de la 558e réunion des Délégués des Ministres)*. Puede verse en: www.coe.fr/cm/ta/rec/1996/f96r2.html.

⁵⁸³ Como ha dicho José Luis Rodríguez Rodríguez, la «lista de electores» no puede ser otra sino la lista del censo electoral vigente a la fecha de la convocatoria, expedida por la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral- «Una primera aproximación...», cit., ps. 467 y 468-.

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

navarra añaden que «las listas de electores permanecerán expuestas en el tablón de anuncios del Ayuntamiento hasta el día de la votación y serán enviadas a las Mesas electorales junto con la documentación oficial».

Según el Decreto catalán la reclamación contra «dos datos que afecten a su inscripción en el padrón de habitantes vigentes», se formularán en el plazo de ocho días desde la exposición en el tablón de anuncios. Así pues, en el Decreto catalán lo que se exponen son los datos de inscripción en el padrón de habitantes, no los datos censales, y ha de entenderse que la reclamación se efectúa ante el Ayuntamiento, que es el órgano competente para resolver, y no la Delegación provincial de la OCE.

En cambio, en la Ley andaluza y en la navarra nada se dispone sobre la formulación de reclamaciones contra los datos que aparecen en las listas de electores. Debe aplicarse, con carácter supletorio, el art. 39 de la LOREG. Las reclamaciones se pueden formular en un plazo de ocho días a partir del sexto posterior a la convocatoria de referéndum, e irán dirigidas a la Delegación Provincial de la OCE, la cual resolverá en el plazo de tres días (art. 39.4), y contra dicha resolución cabe recurso ante el Juez de Primera instancia en un plazo de cinco días a partir de la notificación (art. 40).

El derecho se ha de acreditar, según la ley andaluza, por los siguientes medios: mediante la inclusión del compareciente en la lista de electores obrante en la Mesa o por la aportación de certificado expedido por la Delegación Provincial de la OCE (art. 16). Por su parte, en el Decreto catalán, el derecho al voto se acredita mediante la inclusión en el padrón de habitantes o por el certificado específico librado a este efecto por el Secretario de la Corporación (art. 10.3). Aunque el procedimiento de la ley andaluza, que además es el empleado en la LOREG (art. 85.1, en la redacción dada por la LO 1/1997, de 30 de mayo) parece más complejo y menos ágil, al hacer intervenir, además del Ayuntamiento, a la Delegación provincial de la OCE, ofrece, sin embargo, mayores garantías de imparcialidad.

Además de los medios anteriores, el derecho de voto se debe acreditar asimismo con la identificación del elector mediante la exhibición del DNI, el pasaporte o el permiso de conducir (art. 10.3 decreto catalán; art. 16 de la Ley andaluza, que añade «o permiso de conducir en que se inserte la fotografía del titular»). A estos documentos debe añadirse, en el caso de extranjeros, la «tarjeta de residencia» (art. 85.1 LOREG)⁵⁸⁴.

También son importantes las normas relativas a las papeletas de votación, cuyo modelo oficial, y el de las actas de Constitución y escrutinio de las Mesas electorales, serán aprobados por la Junta de Zona, antes del vigésimo día anterior al de la votación (art. 16 Decreto catalán y art.22.1) de la Ley andaluza)⁵⁸⁵. En cambio, el art. 21.1 de la Ley foral de Navarra 27/2002 dispone que «el Gobierno de Navarra aprobará mediante Decreto Foral el modelo de papeletas, sobres de votación, así como el de las actas de constitución y escrutinio que, con carácter general, han de servir para las consultas populares municipales que se convoquen en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra». En todo caso, el Ayuntamiento afectado debe asegurar la entrega de las papeletas y sobres de votación en número suficiente a las Mesas electorales, al menos una hora antes del momento en que deba iniciarse la votación (art. 22.2 de la Ley andaluza, art. 21.2 de

⁵⁸⁴ Hay que tener presente que los inscritos en el censo con la condición de menores sólo podrán votar si acreditan mediante el DNI, pasaporte o permiso de conducir, que han cumplido los 18 años o los cumplen el mismo día de la celebración del referéndum (Acuerdo de la JEC de 3 de marzo de 1986).

⁵⁸⁵ En defecto de ley autonómica es aplicable el artículo 70.1 LOREG, en relación con el art. 189.1.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

la Ley navarra). Esta solución nos parece más adecuada que la que ofrecen los arts. 70 y 71 de la LOREG. La confección de las papeletas, siguiendo el modelo aprobado por la JEZ, ha de corresponder al Ayuntamiento, no a los partidos, pues el contenido de las papeletas ha de ser en todo caso el mismo, al no tratarse de la elección de candidatos.

Precisamente, el contenido de las papeletas viene determinado en la Ley andaluza 2/2001, concretamente en su art. 23, que bajo el título «características de la papeleta de votación» dispone: «1. En la papeleta figurará impreso el texto completo de la consulta, seguido de la pregunta o preguntas que se formulen, reservando un espacio suficiente para que el votante emita en la misma su respuesta, sin perjuicio de la posibilidad contemplada en el último inciso del apartado siguiente. 2. El votante sólo podrá expresar su decisión mediante el uso de los monosílabos «SI» o «NO», escritos por éste o aplicando signos que dejen suficientemente clara su respuesta en uno u otro sentido, o dejar en blanco el espacio reservado a estos efectos. Asimismo, podrán ser confeccionadas papeletas con respuestas impresas» (lo mismo dispone el art. 22 de la Ley navarra). Precisamente, en relación con esta última frase, no nos parece conveniente que se confeccionen papeletas con respuestas impresas, primero porque entrañan un riesgo de manipulación del electorado y segundo porque encarecería el gasto de confección, al tener que imprimirse igual número de papeletas (en principio tantas como electores) con las respuestas sí, no y en blanco.

Por su parte, el art. 96.3, letra e) de la Ley navarra 6/1990 se limita a decir que «las contestaciones serán afirmativas, negativas o en blanco».

En defecto de legislación autonómica, es aplicable el art. 16.1 y 2 LOMR, esto es, la papeleta contendrá el texto impreso de la pregunta, y la decisión del votante sólo podrá ser «sí» o «no» o quedar en blanco. Dado el carácter garantista de estos preceptos, la reglamentación municipal, en su caso, no podrá diferir sustancialmente de los mismos.

Además, es aplicable el inciso del art. 16.2 LOMR el cual dice que «se tendrán por nulas las papeletas que no se ajusten al modelo oficial, las que ofrezcan dudas sobre la decisión del votante y las que contengan tachaduras, raspaduras, enmiendas, interlineados, signos o palabras ajenas a la consulta». En relación con este precepto hay que tener en cuenta la doctrina de la JEC, en el sentido de que han de considerarse válidas las papeletas en blanco (Acuerdos de 4 de diciembre de 1978 y de 21 de febrero de 1980). Además, el sobre que no contenga papeleta de votación ha de computarse como papeleta en blanco (Acuerdo de 6 de marzo de 1986).

Una cuestión interesante es si los participantes en campaña de información pueden designar apoderados o interventores ante la Mesa electoral⁵⁸⁶. Nada disponen al respecto las normas autonómicas examinadas. Sí se reconoce de forma limitada en la Ley navarra 6/1990: «los partidos políticos así como las coaliciones, federaciones o agrupaciones de electores con representación en la corporación podrán designar un representante en la Mesa que presida la consulta y realice el escrutinio». No se reconoce este derecho, en cambio, a grupos sociales participantes en la campaña.

La LOMR no regula este derecho de forma expresa, pero en su art. 11.2 dispone que «las facultades atribuidas en el régimen electoral general a los partidos, federaciones y agrupaciones de electores se entenderán referidas a los grupos políticos con representación parlamentaria, o a los que hubieran obtenido, al menos, un 3 por 100 de los sufragios válidamente emitidos en el ámbito

⁵⁸⁶ Sobre la distinción entre apoderados e interventores, a veces difusa, véase: Javier Ballarín Iribarren. «Artículo 76», en Luis María Cazorla Prieto: *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, cit., p. 717 y ss. Véase, asimismo, los comentarios del mismo autor a los artículos 77, 78 y 79.

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

a que se refiera la consulta en las elecciones generales para el Congreso de los Diputados». De acuerdo con esto, la Junta Electoral Central ha entendido que el nombramiento de apoderados e interventores, en el caso de un referéndum nacional, corresponde a los grupos comprendidos en el art. 11.2 LOMR (Acuerdo de 24 de febrero de 1986)⁵⁸⁷. La aplicación analógica de esta solución al referéndum municipal, en nuestra opinión no sería posible, por ser restrictiva del derecho en cuestión.

En nuestra opinión, el reglamento municipal no pueda regular este derecho, limitándolo a determinadas formaciones políticas o sociales, si no hay previa remisión legislativa expresa, pues se trata de una de las garantías de la pureza y transparencia del sufragio, (en este caso, de la votación misma y del escrutinio) que debe ser regulada por ley (art. 53.1 en relación con el art. 23.1, ambos de la Constitución).

Una solución posible, en defecto de regulación autonómica, consiste en realizar una interpretación analógica de lo dispuesto en los arts. 76 a 79 de la LOREG. Los arts. 76.1 y 78.1 reconocen el derecho a designar apoderado y dos interventores por Mesa, respectivamente, «al representante de cada candidatura». En la campaña referendaria, no hay «candidatos», ni representantes de los mismos, por lo que teniendo derecho a participar en la misma todas las formaciones sociales y políticas que así lo deseen, también podrán, en principio, tener derecho a nombrar apoderados o interventores todos los participantes en la campaña, teniendo presente el procedimiento de designación de los apoderados e interventores debe cumplir, en todo caso, las garantías establecidas en los arts. 76 y 78 LOREG.

Ahora bien, puesto que todas las formaciones sociales o políticas, «representan» o, a lo sumo, se alinean en torno a un máximo de cuatro alternativas de voto posible: sí, no, voto en blanco o abstención, podría entenderse, para evitar un excesivo número de apoderados o interventores ante las Mesas, (lo que podría afectar a la transparencia y buen orden de la votación y escrutinio) que sólo pueden participar un apoderado o dos interventores por cada alternativa, que serían elegidos por los grupos sociales y políticos alineados en la misma, conforme al procedimiento y los requisitos estipulados por los arts. 76 y 78 LOREG, y con las funciones respectivas establecidas en los arts. 77 y 79⁵⁸⁸. Esta sería, quizás, la solución más adecuada, a falta

⁵⁸⁷ En este sentido, Javier Ballarín Iribarren, «Artículo 76», en Luis M.ª Cazorla Prieto: *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, cit. p.s 717 y ss, esp. ps. 725 y 726. Como dice el citado autor, respecto de los referéndums contemplados en la LOMR, la Junta Electoral Central ha admitido que grupos políticos no comprendidos en los casos del art. 11.2 de mentada Ley nombren representantes generales y de circunscripción ante la Administración electoral, aunque sin la condición de Apoderados e Interventores (Acuerdo de 17 de febrero de 1986).

⁵⁸⁸ Puede ser apoderado cualquier ciudadano mayor de edad que se halle en pleno uso de sus derechos civiles y políticos (art. 76.1 LOREG); el apoderamiento se formaliza ante notario o ante el Secretario de la Junta Electoral de Zona (en nuestro caso), quienes expiden la correspondiente credencial, conforme al modelo oficialmente establecido (art. 76.2). Los apoderados tienen derecho a acceder libremente a los locales electorales, a examinar el desarrollo de las operaciones de voto y escrutinio, a formular reclamaciones y protestas, así como a recibir las certificaciones que prevé esta Ley, cuando no hayan sido expedidas a otro apoderado o interventor de su misma candidatura (art. 77). En cambio, para ser interventor es preciso estar inscrito como elector en la circunscripción correspondiente. Su nombramiento se produce mediante credenciales talonarias, en la forma establecida en el art. 78.1 y 2. Los interventores ejercen su derecho de sufragio en la Mesa ante la que están acreditados, sus funciones son asistir a la Mesa electoral participar en su deliberaciones con voz pero sin voto y ejercer ante ella los demás derechos previstos en la LOREG (art. 79.1 y 2). Estas mismas funciones puede realizarlas un apoderado en ausencia de interventores de su candidatura (art. 79.4).

Hay que tener presente que, aparte de la asistencia de interventores y apoderados a la Mesa

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

de regulación expresa por ley autonómica.

Respecto de las reglas de constitución de las mesas electorales, votación y escrutinio en las mismas, escrutinio general y proclamación de resultados, las normas autonómicas no difieren sustancialmente de las disposiciones de la LOMR, o las más detalladas de la LOREG⁵⁸⁹. Normas que deben ser aplicadas con carácter supletorio.

Una cuestión interesante y que no puede ser soslayada es que el legislador puede establecer determinados requisitos para que se considere válida la votación: ya sea un determinado quórum de participación, ya sea un determinado porcentaje de votos sobre el conjunto de los válidamente emitidos para que se entienda aprobada o, en su caso, rechazada la propuesta sometida a referéndum. Ni la Ley andaluza ni el Decreto catalán ni las demás leyes autonómicas, ni la LBRL ni la LOMR⁵⁹⁰ han establecidos tales requisitos de validez de la votación popular, lo

electoral, «el Ayuntamiento podrá designar un representante para que recabe información sobre el nivel de participación y los resultados del escrutinio de cada Mesa. A estos efectos, una vez efectuado el escrutinio, la Mesa ha de facilitar una copia del acta de escrutinio al representante del Ayuntamiento debidamente acreditado» (art. 18.3 del Decreto catalán 294/1996, art. 26.3 de la Ley andaluza 2/2001). En defecto de legislación autonómica se aplica supletoriamente el art. 98.2 LOREG, en la redacción dada por la LO 8/1991, de 13 de marzo: «Se expedirá asimismo una copia del acta de escrutinio a la persona designada por la Administración para recibirla, y a los solos efectos de facilitar la información provisional sobre los resultados de la elección que ha de proporcionar el Gobierno».

⁵⁸⁹ Véase: Ley andaluza 2/2001, arts. 25, 26, 27; Decreto catalán 294/1996, arts. 18, 19; Ley Navarra 27/2002, arts. 24, 25, 26; LOREG, arts. 80, 84, 88, 95, 97, 98 y ss, 103 y ss, 108; LOMR, art. 16.4

⁵⁹⁰ En efecto, han advertido que la LOMR no establece quórum mínimo de participación para la validez del referéndum, entre otros: Enrique Linde Paniagua y Miguel Herrero lera: «Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum», *Revista del Departamento de Derecho Político*, UNED, N° 6, primavera 1980, ps. 83-105, esp. p. 10; Nicolás Pérez Sola «La problemática del referéndum consultivo en el sistema político español», cit., p. 5023. Según el autor, esta omisión ha sido recibida válidamente por la doctrina, pues «en efecto, la existencia de un quórum podría crear situaciones complejas de resolver tanto en estrictos términos jurídicos como desde el punto de vista de los efectos políticos que se podían derivar de este hecho».

Precisamente, en relación con el referéndum consultivo del art. 92 y con los de reforma constitucional, la Constitución no establece ningún quórum de participación para la validez de los mismos. Al respecto, Enrique Linde Paniagua y Miguel Herrero Lera entienden que la ley orgánica que regule las modalidades de referéndum (esto es, actualmente la LOMR), ante el silencio de la CE, no podría exigirlo, sino que «hay que entender que en estos supuestos la CE no ha querido establecer ningún umbral mínimo de participación, propósito éste que no se ha explicitado, sino que hay que inducirlo». En consecuencia, opinan respecto del referéndum consultivo que «este tipo de referéndum permite un pronunciamiento positivo o negativo en base a los votos emitidos, pero en ningún caso permite que el rechazo tenga lugar en base a la abstención»- «El referéndum en la Constitución española de 1978», *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político*, N° 3, Primavera 1979, UNED, Madrid, ps. 17-48, esp. ps. 34-35.-En el mismo sentido, véase Enrique Linde Paniagua: «Artículo 92. Referéndum», en Oscar Alzaga Villaamil (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978, Tomo VII, artículos 81 a 96*, EDERSA, Madrid, 1998, ps.459-489, esp. ps. 475-478; Nicolás Pérez sola: «La problemática del referéndum consultivo...», cit., p. 5023.

La CE tampoco ha previsto, en el caso del referéndum consultivo del art. 92, un porcentaje de votos favorables sobre la totalidad de los emitidos, para que se entienda que la propuesta sometida a referéndum ha resultado aprobada por el electorado. Sin embargo, Enrique Linde Paniagua y Miguel Herrero Lera opinan al respecto que «el silencio de la Constitución en este caso no puede significar sino una remisión a la ley orgánica de referéndum que necesariamente tendrá que determinar el porcentaje de votos favorables necesarios para que la consulta o la ratificación sean positivas. Porcentaje que al menos deberá ser la mitad

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

que nos parece una opción acertada, acorde con el principio democrático, y seguida por la mayoría de los ordenamientos en Derecho Comparado. En defecto de regulación legal, en nuestro ordenamiento tales requisitos de validez de la votación no pueden ser establecidos por reglamento municipal, pues constituyen un límite al principio de lealtad a la voluntad popular manifestada en las urnas, que hemos identificado como uno de los elementos del contenido esencial del derecho a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

Por otro lado, como ha dicho Antonio Torres del Moral, «en general, para los supuestos en que no se precisa la mayoría aprobatoria, la única tesis aceptable es la de la aprobación por mayoría de los votos válidos expresos, expresión que no equivale a la de «mayoría de los votos válidamente emitidos» que utiliza la Constitución (art. 151.2, 4^o) ya que de ese modo, los votos en blanco, que están válidamente emitidos, se contabilizan, con toda razón, como negativos»⁵⁹¹.

6. Régimen de recursos jurisdiccionales contra actos de las administraciones implicadas en el proceso referendario.

Contra los actos relativos al proceso referendario, ya sean de las Administraciones territoriales o de la administración electoral, siempre cabrá recurso contencioso-administrativo, y en algunos supuestos, cuando se vulneren derechos susceptibles de recurso de amparo, como el derecho a participar en los asuntos públicos, mediante el procedimiento de amparo judicial. Así se desprende de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuyo artículo 1.3, letra c) dispone que los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con «la actuación de la Administración electoral, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General». Del mismo modo, el artículo 20.2 del Decreto catalán 294/1994, dispone que contra los actos de la Administración electoral se puede interponer recurso contencioso-administrativo, de conformidad con lo que dispone la legislación electoral. Asimismo, el art. 12.2 de la Ley navarra 27/2002 establece que «los acuerdos de la Junta Electoral de Zona relativos al procedimiento regulado en esta Ley foral pueden ser objeto de recurso de reposición en el plazo de cinco días y de recurso contencioso-administrativo conforme a la ley reguladora de esta jurisdicción». Por último, el art. 19.1 LOMR estipula que «contra los acuerdos de las Juntas podrán interponerse los recursos o impugnaciones previstos en la legislación electoral general».

En concreto contra los acuerdos de escrutinio general y de proclamación de resultados, procederá el recurso contencioso-electoral previsto en los arts. 109 y ss. LOREG, con las peculiaridades introducidas por el art. 19, apartado 3 y ss. de la LOMR⁵⁹².

más uno de los votos emitidos, o, si se prefiere, de la mayoría de los votantes»- «El referéndum en la Constitución española de 1978», cit., p. 36-. No entendemos por qué en este caso el silencio constitucional ha de entenderse como una remisión al legislador, teniendo presente que la exigencia de un determinado porcentaje de votos favorables válidos (de una mayoría superior a la mayoría simple) supone asimismo una restricción del principio de lealtad a la libre expresión de la voluntad popular. Por otro lado, entender que el porcentaje mínimo ha de ser el de la mayoría de los votos (válidos) emitidos, implica imponer la regla de la mayoría absoluta sobre la mayoría simple, pues pueden existir votos válidos en blanco.

⁵⁹¹ «La participación política...», cit., p. 34.

⁵⁹² Así lo establece el art. 19.3 del Decreto Catalán 294/1996: «En el caso de que se presente alguna reclamación contra el escrutinio ha de ser resuelta de acuerdo con lo que establece la normativa electoral». Y el art. 19.2 LOMR «Podrán ser objeto de recurso contencioso-electoral los acuerdos que sobre

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

El régimen jurídico de este recurso contencioso electoral es, pues, el siguiente:

El recurso contencioso electoral se interpondrá ante la Junta que hubiere adoptado el acuerdo objeto del mismo, en el plazo de cinco días siguientes a su adopción (art.19.3 LOMR). Se formaliza mediante escrito en el que se consignan los hechos, los fundamentos de Derecho y la petición que se deduzca.

No se pueden aplicar, de forma analógica, al caso del referéndum municipal, las reglas de legitimación previstas en la LOREG (art. 110⁵⁹³) ni las establecidas en el art. 19.5 LOMR⁵⁹⁴, por su carácter restrictivo, sino que debemos aplicar el art. 19.1 de la Ley 29/1998, de la jurisdicción contencioso administrativa, y entender que están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo: «a) las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo». Expresión esta última amplia que puede englobar a todas las personas físicas o jurídicas que hayan participado en el proceso referendario, en especial en la campaña, e incluso a cualquier vecino con derecho de sufragio en el referéndum municipal, lo haya ejercitado o no, pues obviamente, tiene un interés legítimo en el resultado de la consulta y en el respeto de la voluntad popular manifestada en las urnas.

Órgano competente para la resolución del recurso es la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la respectiva Comunidad Autónoma (art. 112.2 LOREG)⁵⁹⁵.

El procedimiento es el establecido en los arts. 112 y 113 de la LOREG, al que se remite el art. 19.4 LOMR. La sentencia pronunciará alguno de los fallos siguientes (art. 19.7 LOMR): a) inadmisibilidad del recurso, b) validez de la votación y de la proclamación de resultados; validez de la votación con nueva proclamación de resultados; nulidad de la de la votación y necesidad de efectuar nueva convocatoria en el ámbito correspondiente cuando los hechos recogidos en la sentencia fuesen determinantes del resultado. Contra la sentencia no procede recurso contencioso alguno, ordinario ni extraordinario, salvo el de aclaración, y sin perjuicio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, El amparo debe solicitarse en el plazo de tres días y el Tribunal

los resultados del escrutinio general adopten las Juntas Electorales provinciales», (referencia que debe entenderse hecha a la JEZ en el caso del referéndum municipal).

⁵⁹³ Dispone este precepto que «están legitimados para interponer el recurso contencioso electoral o para oponerse a los que se interpongan:

- a) Los candidatos proclamado o no proclamados.
- b) Los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción.
- c) Los partidos políticos, asociaciones, federaciones, y coaliciones que hayan presentado candidaturas en la circunscripción».

⁵⁹⁴ El art. 19.5 LOMR, en primer párrafo, establece: «estarán legitimados para interponer el recurso contencioso electoral o para oponerse a los que se interpongan, los representantes de los grupos políticos mencionados en el artículo 11, apartado 2, de la presente Ley», precepto que se refiere «a los Grupos políticos con representación parlamentaria, o a los que hubieran obtenido, al menos, un 3 por 100 de los sufragios válidamente emitidos en el ámbito a que se refiera la consulta, en las últimas elecciones generales celebradas para el Congreso de los Diputados».

⁵⁹⁵ La referencia que el art. 19.6 LOMR hace a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales, debe entenderse hecha a las de los Tribunales Superiores de Justicia, de acuerdo con el art. 74 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Constitucional debe resolver sobre el mismo en los quince días siguientes (art. 114.2 LOREG, en redacción dada por LO 8/1991). Debe tenerse presente, además, que «los recursos contencioso-electorales tienen carácter de urgentes y gozan de preferencia absoluta en su sustanciación y fallo ante las salas de lo contencioso-administrativo competentes» (art. 116.1 LOREG)⁵⁹⁶.

7. Efectos del referéndum municipal.

7.1. Las estipulaciones constitucionales.

La CE no hace referencia expresa al referéndum municipal, por consiguiente, nada dispone sobre sus efectos, si han de ser vinculantes o consultivos. En el supuesto de que se entendiera que el art. 149.1. 32º engloba el referéndum municipal, de la expresión literal «consultas populares por vía de referéndum», no puede deducirse tampoco que la misma se refiera a referéndums necesariamente consultivos; no es un argumento de por sí suficiente, en apoyo del carácter consultivo del referéndum. Tampoco podemos aplicar de forma analógica o extensiva el art. 92 CE, y entender que el referéndum municipal ha de tener asimismo naturaleza consultiva⁵⁹⁷. Pues el artículo 92 se refiere al ámbito nacional, no al municipal, cuyo tamaño poblacional mucho más reducido y su mayor cercanía al ciudadano, posibilitan, en algunos supuestos, el uso eficaz de institutos de democracia directa como el Concejo Abierto (mencionado expresamente en el art. 140 CE). Además, al suponer el carácter consultivo del referéndum una limitación, como mínimo, del principio de respeto a la voluntad popular manifestada en las urnas, que hemos integrado en el contenido esencial del derecho a participar del art. 23.1, no cabe su aplicación analógica al referéndum municipal.

Más sólido parece el argumento de que el artículo 140 CE atribuye al Ayuntamiento «el gobierno y administración del respectivo municipio», unido ello a que la ausencia de mención constitucional expresa al referéndum municipal, lo que podría ser interpretado en el sentido de que éste, en todo caso, sólo podría tener efectos consultivos, dado el predominio claro de la democracia representativa municipal sobre la directa en el citado art. 140, de modo que el electorado no podría menoscabar las facultades decisorias del Ayuntamiento pleno.

En efecto, esta es la interpretación dada por el TS, en la Sentencia de 21 de junio de 1983 (RJ 1983\3616). Se impugna el acuerdo del Ayuntamiento de Baracaldo, de 20 de diciembre de 1979, por el que se aprueban las normas de participación ciudadana del municipio, donde se apuntaba la posibilidad de celebrar referéndums. Ante el vacío legal y el silencio constitucional sobre el referéndum municipal, la Sala de la Audiencia de Bilbao (cuyos argumentos son

⁵⁹⁶ Sobre los recursos en materia electoral véase: Jorge Lozano Miralles. «Los recursos en materia electoral», en Gerardo Ruiz-Rico y Silvio Gambino (Coordinadores) *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Universidad de Jaén, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, ps. 397 a 428, y la bibliografía allí relacionada.

⁵⁹⁷ En cambio, Enrique Linde Paniagua y Miguel Herrero Lera realizan una interpretación del art. 149.1.32 CE, desde el artículo 92.1, llegando a la conclusión de que aquél precepto se refiere a los referéndums consultivos de ámbito autonómico o local- «Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum» cit., p. 94; en el mismo sentido: Enrique Linde Paniagua: «Artículo 92. Referéndum», cit., p. 469-. Esta interpretación es criticada por Luis Aguiar de Luque, pues: «Las instituciones de participación directa cuentan en el texto constitucional con una *vis expansiva* fruto del mandato de maximización de la participación contenida en el art. 9.2, o del reconocimiento de la participación directa en los asuntos públicos como un derecho fundamental que realiza el art. 23 que se compeadece mal con la restricción propuesta por Linde que, además, supone una innecesaria reducción de la facultades autonómicas de organizar sus propias instituciones de autogobierno, tal como estas se reconocen en los arts. 137, 143.1 y 148.1 CE»- «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», cit. (p. 87).

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

confirmados por el Tribunal Supremo) considera: « Que finalmente respecto de lo previsto en el Acuerdo municipal, acerca de la posibilidad de referéndum, que tienen razón el informe de la Secretaría, cuando apunta que no hay nada que objetar al mismo, si es meramente consultivo, sin valor vinculante pero que ha de reputarse ilegal si se le atribuye carácter resolutivo, por contradecir el principio legal de que el gobierno de los municipios corresponde al Ayuntamiento a través de sus órganos de gestión». Aunque la sentencia se refiere a la Ley, y no la Constitución, es aplicable a lo dispuesto en el art. 140 CE.

Precisamente, el caso que traemos a colación conecta con el origen mismo del referéndum consultivo. En efecto, éste surge ante la ausencia de regulación del referéndum en una Constitución de carácter representativo, (a lo que en el ámbito municipal se une el vacío legal); en cuyo caso, la ausencia de mención expresa del referéndum no se interpreta como prohibición del mismo, siempre que se limiten sus efectos para que no menoscaben las facultades decisorias de los órganos representativos.

Es preciso a este respecto traer a colación las esclarecedoras palabras de Pedro Cruz Villalón: «el referéndum consultivo puede adscribirse a una situación constitucional bien definida: en pocas palabras, el referéndum consultivo sería el tipo de referéndum propio de aquellas constituciones que no contemplan la eventualidad de la consulta popular; es decir, aquellas constituciones estrictamente representativas y parlamentarias, heredadas en general del siglo pasado y anteriores, por tanto, a la introducción, en el periodo de entreguerras, del referéndum como técnica correctora, entre otras, del parlamentarismo que Carré de Malberg, en un sonado artículo, calificaría de «absoluto»⁵⁹⁸.

Como ha dicho Jean-Marie Denquin, la cuestión de la compatibilidad entre el gobierno representativo y el referéndum, en ausencia de constitucionalización de éste, en el caso francés, surge durante la III República. Durante esta época los diputados depositaron con frecuencia proposiciones de referéndum. A todas, la mayoría de la asamblea oponía el mismo argumento: el principio del régimen representativo plasmado en las leyes constitucionales de 1875, se opondría a que el poder legislativo sea delegado en el pueblo. Sin embargo, como ha demostrado, Jean-Marie Denquin, el argumento es lógicamente flojo, pues desde un punto de vista de la técnica jurídica la idea de un referéndum consultivo permitiría conciliar la toma en consideración de la opinión popular con el monopolio de la decisión conferida al parlamento por las leyes constitucionales; y desde un punto de vista teórico, la soberanía del parlamento implicaba la ausencia de límites al poder de delegación de los representantes: ¿por qué no podría delegar al pueblo una capacidad normativa que delegaba al ejecutivo por el procedimiento de los decretos-leyes?⁵⁹⁹.

En este sentido, debe considerarse como consultivos los referéndum municipales al margen de la legalidad que se celebraron en Francia desde finales del S.XIX. Así fueron calificados

⁵⁹⁸ Pedro Cruz Villalón: «El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional», *REPo (Nueva Época)*, Número 13, enero-febrero 1980, ps. 145-168, esp. p. 153. El autor cita como ejemplo el caso de Noruega (p. 154).

⁵⁹⁹ Cfr. Jean Marie Denquin: «Référendums consultatifs», *Pouvoirs*, 77, 1994, p. 79-93, esp. ps. 79-80-. En consecuencia, concluye el autor, el punto decisivo en este asunto no era la coherencia del razonamiento, sino un temor de tipo político. La expresión de la voluntad popular corría el riesgo de manifestar la existencia de una divergencia entre el pueblo y sus representantes. La mayoría de los parlamentarios de la III República englobaron, pues, el referéndum consultivo en el rechazo general de toda democracia semidirecta - cit., p. 80-.

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

los referéndum locales en Italia por la Corte Constitucional (Sentencia nº 256/1989, de 16-18 de mayo de 1989) antes de su regulación legal por la Ley 142/1990, como hemos visto, y así los califica en España el Tribunal Supremo (Sentencia de 21 de junio de 1983) antes de su regulación por la LBRL de 1985.

¿Pero qué significa en este contexto de vacío legal el referéndum consultivo? Pues bien, el referéndum consultivo es aquel que no produce efectos jurídicos de ningún tipo, precisamente por situarse al margen de la legalidad; si el Ayuntamiento así lo desea podrá adoptar un acuerdo sobre el objeto del referéndum conforme a su resultado. Pero dicho resultado no podrá ser impugnado ni invocado ante los tribunales, al no existir jurídicamente⁶⁰⁰.

En cambio, no puede entenderse, en este contexto de vacío legal, que el referéndum así calificado sí produce efectos jurídicos pero consultivos, no vinculantes para el Ayuntamiento; pues si así fuera, el resultado sí podría ser impugnado ante los Tribunales, y el Pleno, aunque no estuviera obligado a acatar el resultado del referéndum, sí estaría obligado a deliberar, esto es, a contestar a la consulta efectuada, en un plazo determinado, pudiendo ser objeto de impugnación dicho acuerdo o la ausencia del mismo⁶⁰¹. Y esta solución no es posible si no se dispone nada sobre el referéndum⁶⁰².

La misma solución dada al referéndum alegal (convocado y celebrado en ausencia de previsión normativa) hay que dar al referéndum ilegal⁶⁰³, el que no cumple los requisitos previstos

⁶⁰⁰ En este sentido, Pedro Cruz Villalón considera que en el referéndum consultivo el resultado de la consulta carece de cualesquiera efectos jurídicos, «dicho en otras palabras, la publicación oficial de los resultados del referéndum no abre plazo alguno dentro del cual haya de darse la sanción y/o promulgación de la decisión popular»- «El referéndum consultivo como modelo...», cit., p. 154-. En el mismo sentido, Blaise Knapp ha destacado la ambigüedad del referéndum consultivo, al realizarse sobre un asunto donde no sería legalmente posible un referéndum: «Principes et modalités de la démocratie directe», en AAVV. *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruylant Bruxelles, 1986, p. 71 y ss, esp. p. 85. Sobre la carencia de efectos jurídicos del referéndum consultivo, véase asimismo: Jochen Frowein: «Les référendums. Aspects de droit comparé», en la misma obra, p. 97 y ss., esp. p. 114.

⁶⁰¹ Es el caso del referéndum consultivo comunal francés, en el que, según expusimos, después de haber tomado conocimiento del resultado de la consulta, el consejo comunal está obligado a deliberar sobre el mismo, pero no a decidir en un sentido u otro. También en el caso de Italia algunos estatutos han previsto que el consejo comunal debe discutir sobre el resultado del referéndum en el plazo prefijado en el estatuto mismo- Alberto Zucchetti: *La partecipazione...*, cit., p. 187. En el mismo sentido, en España Joan Barata i Mir considera, respecto del referéndum con efectos consultivos, que «el resultado de la consulta efectuada constituirá un elemento que *debe ser tenido en cuenta y ponderado* en el marco de la configuración del criterio decisorio a que hacemos referencia, pudiendo ser *a posteriori* fiscalizado jurisprudencialmente, cuando menos, si ha existido o no aquella toma en consideración»- *Los actos de gobierno...*, cit., p. 201. Las cursivas son del autor.

⁶⁰² Otra cuestión es si ante el vacío legal el reglamento municipal hubiera podido regular el referéndum en nuestro ordenamiento jurídico. La respuesta ha de ser negativa. En efecto, se trataría de un reglamento independiente, el cual no cabe en materia reservada a ley, como es el caso del derecho fundamental a participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1, en relación con el art. 53.1 CE). Esta cuestión no se plantea en la STS de 21 de junio de 1983. En este caso, el Ayuntamiento de Baracaldo contempla la posibilidad del referéndum en su reglamento de participación ciudadana, pero a juzgar por lo que se deduce del texto de la Sentencia, no lo regula.

⁶⁰³ Juan Manuel Trayter Jiménez califica de «alegales» los referéndums que se apartan de la regulación legal- *El control del planeamiento urbanístico*, cit., p. 210 y ss.-, quizás porque su resultado no puede ser

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

en la legislación vigente: su resultado carece de efectos jurídicos, aunque el Pleno del Ayuntamiento puede decidir, si lo estima conveniente u oportuno, y siempre que no infrinja el ordenamiento jurídico, adoptar un acuerdo conforme al mismo.

Ahora bien, sabemos que el legislador, ante el silencio constitucional, está plenamente habilitado para regular el referéndum municipal, en virtud de preceptos tales como el art. 9.2 y el art. 23.1 CE; la cuestión que cabe plantear ahora es si, ante el predominio de la democracia representativa sobre la directa a nivel local en la Constitución española (art. 140), sólo es posible que el legislador regule un referéndum municipal con efectos jurídicos consultivos y no vinculantes⁶⁰⁴.

Pues bien, el art. 140 CE debe ser interpretado a la luz de los art. 1.1 (Estado democrático) y 1.2 (principio de soberanía popular) y art. 23.1 (derecho a participar directamente en los asuntos públicos), preceptos de cuya consideración conjunta cabe deducir un principio de respeto a la voluntad popular expresada en las urnas, que se integra en el contenido esencial del derecho a participar⁶⁰⁵. En consecuencia, anticipamos ya que los efectos del referéndum municipal,

impugnado ante los tribunales; pero, en nuestra opinión, deberían calificarse de «legales», pudiendo ser objeto de impugnación por este motivo el acuerdo plenario de celebración, como es el caso de la Sentencia del TSJ de Castilla y León de 9 de junio de 1999 (JCA 1999\2029), en que la Administración del Estado interpone recurso contencioso-administrativo contra Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento del Condado de Treviño (Burgos) relativos a la convocatoria de consulta popular, por no mediar previa autorización estatal.

⁶⁰⁴ La misma cuestión, en relación con la Constitución belga, se la plantea Paul Lewalle: «Le référendum local», AAVV. *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruylant Bruxelles, 1986, ps. 227 y ss., esp. p. 233 y ss. Según este autor, en el *avis* de 20 de enero de 1983, el Consejo de Estado declara la inadmisibilidad en el plano constitucional del hecho de que una proposición de ley atribuya a los consejos de barrio cierto poder de decisión (p. 234). De aquí infiere el autor que la Constitución es un obstáculo a todo referéndum de decisión en el plano comunal y en el provincial (p. 234), aunque no parece mostrarse de acuerdo con la interpretación del Consejo de Estado (ps. 234-235).

⁶⁰⁵ El principio de respeto o lealtad a la voluntad popular ha sido aplicado por el TC a la participación electoral, pero sería igualmente aplicable a formas de participación directa como el referéndum. Álvarez Conde lo llama «principio de impedimento del falseamiento de la voluntad popular», y tiene como consecuencia práctica que las irregularidades en el proceso electoral no invalidan las elecciones si no tienen trascendencia para el resultado final - véase *Curso de Derecho Constitucional, Vol. II*, Tecnos, Madrid, 1992, p. 54.. Así, en la STC 71/1989, de 20 de abril, se dice que «el derecho de sufragio pasivo tiene como contenido esencial asegurar que accedan al cargo público aquellos candidatos que los electores, en quienes reside la soberanía popular, hayan elegido como sus representantes, satisfaciéndose, por tanto, dicho precepto *siempre que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral y la proclamación de los candidatos*» -FJ 4. Esta doctrina se reitera en la STC 27/1990, de 22 de febrero, FJ 3-. En la STC 119/1990, de 21 de junio, el TC viene a recoger la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el art. 3 del Protocolo Adicional Número 1 al Convenio Europeo de Derechos Humanos, en el sentido de que los requisitos que señalen las leyes para el acceso a los escaños parlamentarios «no deben contrariar la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo»- Sentencia de 2 de marzo de 1987, en el asunto *Mathieu-Mohin y Clerfayt*, párrafo 52- (FJ 4). En la STC 157/1991, de 15 de julio, se dice que: «en los procesos electorales resulta prioritaria la exigencia de conocimiento de la verdad material manifestada en las urnas por las elecciones, puesto que a través de las elecciones se manifiesta la voluntad popular, fundamento mismo del principio democrático que impone la Constitución (art. 1.1)» (FJ 4). Y que el derecho fundamental consagrado en el art. 23.2 de la Constitución se satisface «*siempre que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral - en quien reside la soberanía- y la proclamación de los candidatos*» (FJ 5, *in fine*). Igual doctrina se reitera en las SSTC 79/1989, FJ 2; 25/1990, FJ 6; 26/1990, FJ 4; 119/1995, FJ. 6. También se puede identificar el principio de

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

incluso si se califica a éste por el legislador como consultivo, no pueden ser sino vinculantes⁶⁰⁶ para la Corporación.

Por otro lado, ya hemos dicho que el carácter vinculante del referéndum, de por sí, no menoscaba las facultades decisorias, o si se quiere, de gobierno, del Ayuntamiento; menoscabo o suplantación que sólo se produciría en el supuesto de un uso excesivamente frecuente del referéndum en la práctica política municipal, lo que llevaría al predominio de la democracia directa sobre la representativa, posibilidad muy remota a juzgar por los criterios restrictivos con que se regula esta figura en nuestro ordenamiento.

7. 2. El descenso al plano legislativo.

Si descendemos a la legislación estatal, ésta no dispone nada, de modo expreso, sobre los efectos del referéndum⁶⁰⁷. La Disposición Adicional de la LOMR y el art. 71 LBRL hablan de «consultas populares» sin mayor calificación; pero de esta expresión literal, sin más argumentos, no puede deducirse el efecto consultivo del referéndum municipal⁶⁰⁸.

Tampoco es aplicable a este instituto de participación lo dispuesto en el art. 69.2 LBRL, en el sentido de que «las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponde a los órganos representativos regulados por la Ley»; pues, aparte de que, como hemos dicho, el carácter vinculante del referéndum no implica de por sí tal menoscabo, el precepto se refiere a las formas y procedimientos de participación que establezcan las Corporaciones locales ex novo, pero no a las ya establecidas por las leyes, como es

lealtad a la voluntad popular como elemento esencial del derecho a participar en las SSTC 144/1999, de 22 de julio, FJ. 4; 185/1999, de 11 de octubre, FJ. 4.c) y 4.d); y 80/2002, de 8 de abril, FJ. 2, en la que se reafirma la necesidad de respetar en los procesos electorales la voluntad real de los votantes.

⁶⁰⁶ En este sentido, Pedro Cruz Villalón ha puesto de manifiesto la contradicción, en nuestro ordenamiento constitucional, entre el referéndum consultivo del art. 92 CE y el art. 23 CE. Considera el autor que mientras que la Constitución de Suecia, que contempla la figura del referéndum consultivo, se proclama estrictamente representativa (art. 1); nuestra Constitución, en base al art. 23, «se profesa como una Constitución *mixta*, en el sentido de que pretende armonizar el principio representativo con el ejercicio de la de formas de democracia directa. Una constitución, por tanto, en el que el mero referéndum consultivo resultaría notoriamente insuficiente, cuando no sencillamente fuera de lugar»- «El referéndum consultivo...», cit., p. 165. Las cursivas son del original-. Si esta contradicción ya existe en el plano constitucional, la introducción del referéndum consultivo a nivel legislativo puede plantear dudas de inconstitucionalidad de la ley.

⁶⁰⁷ Esto ha sido puesto de manifiesto asimismo por Tomás Font i Llovet: «El referéndum local en España», cit., p. 126; Nicolás Pérez Sola: *La regulación constitucional del referéndum*, cit., ps. 130-131; Pierre Bon: «Le référendum dans les droits ibériques», cit. 471; Luis Aguiar de Luque: «Referéndum», en Manuel Aragón Reyes (Coord.): *Temas básicos de Derecho Constitucional, Tomo I* cit., p. 131.

⁶⁰⁸ Manuel Rivero Ysern se basa en la expresión literal «consulta» del artículo 71 LBRL, además de en el artículo 69.2, para deducir los resultados del referéndum no vinculan jurídicamente a la Corporación- *Manual de Derecho Local*, Civitas, Madrid, 3ª edición, 1997, p. 93. Por su parte, Antonio Torres del Moral, considera, basándose quizás en la interpretación literal, que los referéndum municipales que prevén algunos Estatutos de Autonomía son consultivos - «La participación política a través de instituciones de democracia directa», cit, p. 29.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

el caso del referéndum municipal⁶⁰⁹.

Así pues, en una primera aproximación, parece quedar indeterminada en la legislación estatal la cuestión de los efectos del referéndum⁶¹⁰, cuestión que deberá ser regulada por la legislación autonómica y en su defecto, por la reglamentación municipal; en todo caso, con las limitaciones constitucionales apuntadas más arriba.

Ya hemos comprobado la ausencia de efectos jurídicos de los referéndums alegales y de los ilegales, pero ¿que efectos tiene un referéndum que se realiza conforme a la legislación vigente y que la misma califica como consultivo? Obviamente, dicho referéndum tendrá efectos jurídicos; de hecho, su resultado, como hemos examinado, podrá ser objeto de un recurso contencioso-electoral. ¿Pero cuáles son los efectos jurídicos del referéndum consultivo?

Esta cuestión ya ha sido examinada por la doctrina respecto del referéndum del artículo 92 CE, y en menor medida, respecto del referéndum del art. 71 LBRL. Joan Oliver Araujo ha clasificado la doctrina en tres interpretaciones distintas sobre el alcance del referéndum consultivo del art. 92 CE⁶¹¹: primera, el referéndum consultivo no vincula jurídicamente, aunque sí políticamente⁶¹²; segunda, el grado de vinculación depende del resultado del referéndum, de modo que «el referéndum no tendrá carácter vinculante cuando los resultados del mismo muestren «una

⁶⁰⁹ En este sentido, Tomás Font i Llovet: «Informe sobre las relaciones entre los ciudadanos y la Administración y los instrumentos de participación directa», en: AAVV: *Documents de treball per a la carta municipal 6. Potestat normativa, procediment, participació, bens i contractació*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona, 1989, ps. 141 ss., esp. p. 1946, cit. por Joan Barata i Mir: *Los actos de gobierno...*, cit., p. 161. En cambio, gran parte de los autores se han basado en el art. 69.2 CE para deducir del mismo el carácter consultivo del referéndum municipal: El propio Font i Llovet, en 1985: «El referéndum local en España», cit., p. 126; Francisco Lliset Borrell: *Manual de Derecho local*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2ª edición, 1986, p.328; Luis Morell Ocaña: *El régimen local español*, cit., p. 412; Francisco Mercadal Vidal: «Capítulo XX. Organización municipal», en Santiago Muñoz Machado (Dir.): *Tratado de Derecho Municipal I*, cit., p. 910; Josep Castellà Andreu: «La participación ciudadana en la Administración pública...», cit., p. 69; Nicolás Pérez Sola: *La regulación constitucional del referéndum*, cit., ps. 130-131; Pierre Bon: «Le référendum dans...», cit., p. 471; Luis Aguiar de Luque: «Referéndum», en Manuel Aragón Reyes (Coord.): *Temas básicos de Derecho Constitucional, Tomo I* cit., p. 131, donde califica con «críptica» la indicación del art. 69.2 CE.

⁶¹⁰ El Acuerdo de Consejo de Ministros, de 12 de marzo de 1986, por el que se autorizaba la celebración de un referéndum municipal en el municipio de Arbúcies (Gerona), establecía en su apartado segundo que: «la consulta popular tendrá carácter meramente consultivo». Lo mismo disponía el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de octubre de 1993, por el que se autorizaba la celebración del referéndum en el municipio de Palamós (Gerona). En ambos casos se iba más allá de la legislación vigente, pues ni la LBRL ni la Ley catalana 8/1987 hacían referencia a los efectos del referéndum. Además, se trataba de una disposición de carácter reglamentario, que iba más allá de la mera autorización del referéndum.

⁶¹¹ Joan Oliver Araujo: «El referéndum en el sistema constitucional español», *Revista de Derecho Político*, N° 29, 1989, ps. 115-189, esp. ps. 161-162.

⁶¹² Dentro de este grupo Joan Oliver Araujo cita a Oscar Alzaga Villaamil, *La Constitución española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 587, y Joaquín Tomás Villarroya; «Comentario al libro El régimen constitucional español», en REDC, N° 3, 1981, ps. 335-352, esp. p. 346. Podemos citar, asimismo a Joaquín García Morillo: *La democracia en España*, Alianza Editorial, Madrid, 1996, p. 59.

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

ciudadanía escindida a nivel de votos», pero, en cambio, la obligación será total cuando una de las dos respuestas haya «alcanzado una amplia mayoría en el cuerpo electoral»⁶¹³; y tercera, el resultado del referéndum es jurídicamente vinculante.

Pues bien, sólo esta última opción es correcta en el ordenamiento constitucional español. Los argumentos hay que buscarlos en el principio de soberanía popular, que impide que los poderes del Estado, que emanan del pueblo (art.1.2 CE), pueden contradecir o hacer caso omiso de la voluntad popular manifestada en las urnas⁶¹⁴. Además, hemos identificado como uno de los

⁶¹³ Manuel Ramírez Jiménez: *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985, ps. 125-126; en análogo sentido, Juan Alfonso Santamaría Pastor: «Artículo 92», en F. Garrido falla (Dir.): *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, ps. 1312-1323, esp. p. 1317. Ambos autores son citados por Joan Oliver Araujo. Habría que decir, sin embargo que Manuel Ramírez se muestra especialmente crítico con la existencia misma del referéndum consultivo: «Sin duda, el gobierno queda políticamente comprometido con el resultado, aunque jurídicamente, no. Pero la precaución constitucionalmente tomada nos parece que carece de sentido. Es un evidente recorte en lo que, a buen seguro, constituye una de las piezas fundamentales de la democracia directa. Y un recorte, por lo demás, tanto más improcedente cuanto que, en democracia, resulta absolutamente impensable que una decisión gubernamental o parlamentaria sea expresamente contraria a lo que el pueblo haya decidido previamente con su voto en referéndum. El carácter «consultivo» o «meramente consultivo» debe desaparecer si de verdad se quiere que esta vía sirva para algo y no origine serios problemas»- «El reforzamiento de la participación política», RDPo N° 36, 1992, ps.27-45, esp. p. 42-. En esta posición doctrinal se puede encuadrar la de Pedro Cruz Villalón al decir que: «En la práctica, pues, lo que sucede es que, a fin de alcanzar virtualidad jurídica, los resultados de la consulta habrán de ser formalmente ratificados por el correspondiente órgano del Estado, normalmente el Parlamento. Lo que sí ocurre es que éste dispondrá de cierto margen de discrecionalidad, primero y de forma general, el derivado del proceso de plasmación del de la decisión popular en un texto articulado; segundo, en todos aquellos casos en que la voluntad popular se muestre indecisa o retraída»- «El referéndum consultivo...», cit., p. 154-. Por su parte, Antonio Serrano Pascual considera, sin embargo, que habría que modular el efecto del referéndum en función de su resultado: «por ejemplo una consulta sometida a los vecinos que arroja un resultado, en un sentido o en otro, de más del 50 por ciento del electorado, debería poseer fuerza resolutoria, pues en caso contrario se estaría produciendo una disfunción peligrosa en el seno de nuestra democracia representativa y el abismo entre ciudadano y Ayuntamiento se haría patente.// Cuando los resultados no fueran tan abultados, servirían para que el Ayuntamiento tuviese en cuenta esta opinión del electorado y actuase en consecuencia» - *Participación ciudadana y Ayuntamientos democráticos*, cit., p. 111-.

⁶¹⁴ Argumentando desde el principio de soberanía popular Jorge de Esteban y Luis López Guerra han manifestado que hacer caso omiso del resultado del referéndum consultivo del art. 92 CE equivaldría a «un verdadero golpe de Estado constitucional, puesto que el sujeto de la soberanía, en última instancia, es el pueblo y él debe ser quien tenga la última palabra en los asuntos de estado sobre los que se consulta»- *El régimen constitucional español I*, Labor Universitaria, Barcelona, 1980-1982, p. 97. Véase, de los mismos autores: «Referéndum consultivo y decisión política», en *El País*, 30 de enero de 1986, ps. 11-12, en relación con el referéndum sobre la OTAN. En el mismo sentido, Antonio Torres del Moral: *Principios de Derecho Constitucional español*, Vol I, cit. p. 122; también en «La participación política a través...», cit, p.41, y en *Introducción al Derecho constitucional*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1996, p. 203. A estas opiniones se adhiere Oliver Araujo, en el sentido de que el Gobierno o el Parlamento no podrían osar ir contra la opinión mayoritaria del cuerpo electoral, del que ellos son emanación- «El referéndum en el sistema constitucional español», cit., p. 162-. En el mismo sentido véase Manuel Jiménez de Parga: *La ilusión política ¿Hay que reinventar la democracia en España?*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 100. Este autor intenta salvar la contradicción con el principio de soberanía popular, entendiendo que «consultivo» no se opone a «vinculante» sino que significa «facultativo» o «no preceptivo». Sin embargo, éste último concepto se refiere a otro aspecto de la institución referendaria. Por su parte, Manuel Aragón Reyes, para salvar la contradicción, considera que «consultivo no se opone necesariamente a vinculante, sino a ratificador o sancionador»- *Constitución y democracia*, Ed. Tecnos, Madrid, 1989, ps. 127 y 128-.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

elementos del contenido esencial del derecho a participar en los asuntos públicos el principio de lealtad a la voluntad popular, de tal modo que si el poder público no acata el resultado del referéndum, vulnera el art. 23.1 CE⁶¹⁵ y cabe interponer por este motivo una demanda de amparo judicial y, subsidiariamente, un recurso de amparo ante el Tribunal constitucional.

La primera opción trata de salvar los escollos constitucionales mediante una vinculación política y no jurídica a la voluntad popular, esto es, al margen del Derecho, de ahí que no sea jurídicamente sostenible. La segunda, hacer depender la vinculación del referéndum de su resultado, en el fondo no es más que una modalidad de la primera, es por tanto jurídicamente insostenible porque, además del argumento anterior, contradice el principio mayoritario implícito en el principio democrático (art.1.1 CE), en el sentido de que en democracia las decisiones se adoptan, salvo disposición en contrario, por mayoría simple de los votos válidos emitidos. Y si el pueblo se ha pronunciado por mayoría simple, aunque ésta sea de un solo voto, las autoridades deberán acatar la voluntad popular, para no vulnerar los arts. 1.1, 1.2 y 23.1 CE. Otra cosa sería que la ley condicionara la validez de la votación a la obtención de un determinado quórum de participación o de votos favorables o desfavorables, pero en defecto de tal limitación debe regir el principio de la mayoría simple. Otro argumento adicional en contra de la segunda opción es que

Esta tesis, sin embargo es difícil de trasladar al referéndum municipal, donde, como hemos visto al referirnos a su objeto, nada se dispone, por lo que el referéndum (incluso si se califica como consultivo) puede tener por objeto una decisión ya adoptada, para su ratificación, modificación o derogación. La tesis de Manuel Aragón es criticada por Oscar Alzaga Villaamil por cuanto «es innegable la voluntad de los constituyentes de introducir el adjetivo "consultivo", para dejar la puerta abierta a que en determinados supuestos de *referenda* complejos (por ejemplo con varias posibilidades de respuesta, en que la división de opiniones sea tal que pueda pensarse en que las Cortes busquen una solución definitiva más o menos salomónica) queden los poderes públicos con un cierto margen de maniobra, por pequeño que éste sea siempre tras el escrutinio»-Oscar Alzaga Villaamil: «Capítulo VI. Los derechos políticos», en Oscar Alzaga Villaamil, Ignacio Gutierrez Gutiérrez, Jorge Rodríguez Zapata: *Derecho político español, II, Derechos fundamentales y órganos del Estado*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, SA, Madrid, 1998, ps. 139-161, esp. ps. 147-148-. Por su parte, Nicolás Pérez Sola parece adscribirse a la posición que defiende el carácter vinculante de la consulta: «La problemática del referéndum consultivo en el sistema político español», cit., ps. 5024-5025. También parece defender el carácter «materialmente vinculante» del referéndum consultivo Luis Aguiar de Luque: «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», en Gumersindo Trujillo, Luis López Guerra, Pedro González-Trevijano (Directores): *La experiencia constitucional (1978-2000)*, CEPC, Madrid, 2000, ps. 67-96, esp. p. 81.

⁶¹⁵ En este sentido, Luis Aguiar de Luque, en relación con el valor consultivo del referéndum del art. 92 CE, destaca la contradicción con el principio de soberanía popular del art. 1.2, y la configuración de la participación directa como un derecho fundamental (art. 23.1), o la fuerza vinculante que se otorga a la voluntad popular en el referéndum constitucional (arts. 167 y 168). Ahora bien, aclara que «la coherencia en dicho punto sólo puede encontrarse reiterando nuevamente el carácter básico y general de la cuestión sometida a referéndum (es decir, no articulada y precisa) para que los poderes públicos puedan ulteriormente, al concretar la decisión, ponderar el resultado de la votación popular»-«Participación política y referéndum. Aspectos teóricos y constitucionales», cit., p. 16; también en: voz «Referéndum», en José Juan González Encinar y Dieter Nohlen (Dir.): *Diccionario del sistema político español*, cit., p. 796-. Esta posición del autor, mantenida en relación con el art. 92 CE es difícilmente trasladable al referéndum municipal, que, como hemos dicho, puede versar sobre un texto articulado. Además, la generalidad de la cuestión podría chocar con el requisito de que la pregunta revista un carácter preciso, claro e inequívoco. Por otro lado, también el resultado del referéndum ha de ser siempre inequívoco (aunque la diferencia entre síes y noes sea mínima), por lo que es dudoso que pueda ser «ponderado» por los poderes públicos.

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

ésta produce inseguridad jurídica. Como ha dicho Luis Aguiar de Luque, frente a la posibilidad de modular la fuerza vinculante del referéndum en función de resultado, o del objeto de la consulta, «entonces lo que gana en flexibilidad la institución del referéndum (...) lo pierde en claridad y transparencia, dejando abierto un amplio margen de indeterminación en cuanto a la fuerza de los resultados de las decisiones adoptadas a consecuencia de un referéndum»⁶¹⁶.

Así pues, el referéndum consultivo (aunque se le califique con tal nombre) no puede ser sino de resultado vinculante para la autoridad pública. Y si esto es así respecto del referéndum previsto en la propia Constitución (art. 92), tanto más debe serlo para el referéndum municipal, establecido por norma de rango infra-constitucional. En consecuencia, toda disposición legal o reglamentaria que preceptúe que el referéndum no tendrá efecto vinculante para la autoridad municipal debe reputarse inconstitucional.

En este sentido, debe considerarse que son inconstitucionales el art. 2.1 de la Ley andaluza y el art. 26.4 in fine de la Ley navarra 27/2002, en cuanto disponen que el resultado del referéndum no vincula a la Entidad local convocante, así como los arts. 1.3 del Decreto catalán, 1.2 de la Ley andaluza y 2.2 de la Ley navarra, que preceptúan que la consulta popular no podrá menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos del municipio, siempre que se entienda tal prohibición en el sentido de que el resultado del referéndum no vincula al gobierno municipal⁶¹⁷. No obstante, hay un supuesto en que el resultado del referéndum no vincula a la Corporación municipal, cuando el referéndum afecta sólo a una parte del territorio municipal y, en consecuencia, la votación no expresa la voluntad general de la colectividad del municipio.

Por otra parte, si el referéndum consultivo tienen en nuestro ordenamiento con carácter general efectos vinculantes, ¿en qué se diferencia de referéndum decisorio? ¿Se ha borrado toda distinción entre los mismos?

Pues bien, sí hay una sutil distinción, que nos la ofrece Jean-Marie Denquin. En su opinión, el referéndum es decisorio si la consulta es suficiente para modificar el derecho positivo. Por el contrario, el referéndum es consultivo, si no modifica el derecho existente: la definición de referéndum consultivo es pues negativa, lo que explica la heterogeneidad del mismo⁶¹⁸. Sin embargo, al referirse a los efectos del referéndum consultivo, el autor dirá que el contraste entre referéndum consultivo y referéndum decisorio tiende a borrarse, pues en el primero la voluntad de los representantes, jurídicamente libre, está políticamente vinculada⁶¹⁹. Con lo que el autor parece alinearse con la posición que defiende el carácter no vinculante para la autoridad pública del referéndum consultivo. Por lo que su posición puede considerarse próxima a la nuestra, pero no exactamente igual.

⁶¹⁶ «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», cit., p. 81.

⁶¹⁷ Además de la contradicción con los preceptos constitucionales referidos, existe cierta contradicción en la Ley andaluza entre la previsión del carácter no vinculante del referéndum y la prohibición de que se convoque una nueva consulta sobre un mismo asunto durante lo que reste del mandato municipal (art. 4.3). La finalidad de este precepto es, precisamente, que se respete la voluntad popular manifestada en el referéndum durante todo el mandato municipal.

⁶¹⁸ Cfr. Jean-Marie Denquin: «Référendums consultatifs», *Pouvoirs*, 77, 1994, ps. 79-93, esp. p. 82.

⁶¹⁹ Cit., p. 92.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

Sostenemos que, mientras que el referéndum decisorio, una vez publicado oficialmente su resultado, produce efectos jurídicos inmediatos sobre el ordenamiento jurídico (derogando, aprobando, ratificando o modificando por sí mismo el texto normativo objeto de la consulta⁶²⁰), el resultado del referéndum consultivo, una vez publicado oficialmente, sí produce efectos jurídicos vinculantes sobre el poder público municipal, pero no produce efectos jurídicos inmediatos (sí mediatos) sobre el ordenamiento: no innova de por sí el ordenamiento, sino que tal innovación ha de producirla el acto o acuerdo que dicte el Ayuntamiento en acatamiento del referéndum. Los efectos jurídicos inmediatos los produce la decisión del poder público municipal, pero trae su causa necesaria en el resultado del referéndum, por ello sostenemos que éste produce, sobre el ordenamiento, efectos jurídicos mediatos.

Una posición próxima a la nuestra la mantiene, en Italia, Barbara Pezzini. Considera esta autora que el referéndum consultivo es un tipo de referéndum en el cual la decisión objeto del voto popular «non produce immediatamente gli effetti di un acto di esercizio dei una determinata funzione (normativa, política, amministrativa) ma risulta indirizzata e rivolta all' organo cui compete l'adozione dell'atto, l'esercizio della funzione; l'elemento distintivo e qualificante della definizione di questo tipo è pertanto dato dalla relazione necessaria tra il corpo elettorale ed un organo che resta titolare della funzione attiva»⁶²¹. La diferencia entre el referéndum constitutivo (o deliberativo) y el consultivo, según esta autora, estriba en que el primero tiene eficacia externa (esto es, la relativa a un acto típico a una determinada función), mientras que el referéndum consultivo sólo tiene eficacia interna (es decir, relativa a la relación con el órgano competente para adoptar un determinado acto)⁶²². Dicho en nuestros términos, el referéndum consultivo no innova el ordenamiento de forma inmediata, pero vincula al Consejo municipal.

Sin embargo, discrepamos respecto de esta autora en cuanto al alcance de la eficacia jurídica interna del referéndum municipal. Considera Barbara Pezzini que el resultado del referéndum consultivo no puede vincular totalmente al Consejo municipal, porque entonces no se diferenciaría del referéndum constitutivo-deliberativo⁶²³. No obstante, a pesar de todo, creemos que sí se mantendría tal distinción entre el referéndum deliberativo, de eficacia externa, y el consultivo, de eficacia interna.

Para determinar el alcance de la eficacia jurídica del referéndum consultivo, la autora tiene en cuenta la naturaleza de la función en que se inserta el referéndum. Cuando se trata de una función o actividad de naturaleza administrativa, el referéndum se encuadra en el esquema de la actividad consultiva en el procedimiento administrativo: el parecer del cuerpo electoral viene a ser una representación de los intereses relevantes, según el principio de la libre introducción y de la

⁶²⁰ Así, respecto del referéndum abrogativo italiano, Nicolás Pérez Sola ha dicho que «es indudable su incidencia en el sistema de fuentes, toda vez que el resultado afirmativo de una consulta abrogativa produce la derogación de un precepto vigente hasta el momento anterior»- «El referéndum abrogativo...», cit., p. 53, donde cita en este sentido a T. Martines: *Diritto Costituzionale*, Giuffrè Editore, Milán, 1986, p. 78.

⁶²¹ Barbara Pezzini: «Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano», *Diritto e Società*, 1992, p. 429-473, esp. p. 430. Las cursivas son del original.

⁶²² Cit., p. 431.

⁶²³ Cit., p. 431.

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

libre representación de los intereses en la fase instructora del procedimiento administrativo. En estos casos, el parecer es vinculante en el sentido de que es uno de los elementos en base a los cuales la decisión final debe ser ponderada⁶²⁴. En cambio, en el caso de un acto que constituye manifestación de indirizzo político, el vínculo que se instaura a través del referéndum es todavía más preciso: la opción referendaria determina el objetivo a alcanzar, mientras que el órgano de gobierno municipal establece los medios y la modalidad para conseguirlo; es decir, la opción del electorado debe ser traducida por el gobierno municipal en un texto articulado⁶²⁵.

Sin embargo, la distinción entre referéndum consultivo en sentido estricto (de iniciativa institucional) , y el referéndum consultivo de indirizzo o simplemente referéndum de indirizzo (de iniciativa popular) no es, a nuestro juicio, convincente. Respecto del primero, el resultado del referéndum se convierte en un parecer, en un elemento más a tener en cuenta por la autoridad local en el procedimiento. Esto no es admisible, puesto que el resultado del referéndum no expresa unos intereses concretos junto a otros intereses concretos a ponderar por la autoridad local, sino que, al emanar de la voluntad general, expresa (y determina) los intereses generales de la colectividad sobre un asunto concreto, y en consecuencia, la autoridad no puede tener más opción que acatarlo.

Por lo que respecta al referéndum de indirizzo, ciertamente se trata de un referéndum vinculante en su resultado para la autoridad local, y en consecuencia, no se opone a nuestra tesis. No obstante, hay que matizar: hemos dicho que en nuestro ordenamiento no se prohíbe que el referéndum local pueda versar incluso sobre un texto normativo ya formado, y en consecuencia, el resultado del mismo sería completamente vinculante para la autoridad local, que no tendría, como sucede en el referéndum de indirizzo, discrecionalidad para determinar el modo de cumplir la directiva del electorado.

En España, se aproxima a nuestra posición, aunque sigue siendo distinta, Pedro Cruz Villalón, al sostener que el resultado del referéndum consultivo carece de efectos jurídicos, precisamente por versar sobre una decisión política que se sitúa al margen del proceso legislativo⁶²⁶. Como se puede apreciar, el autor no dice que el referéndum consultivo sí produce efecto jurídicos sobre el ordenamiento, sólo que mediatos, sino que simplemente carece de efectos jurídicos.

También parece acercarse a nuestra posición Tomás Font i Llovet cuando dice que «si se considera que ello [el art. 69.2 LBRL] impide dar fuerza vinculante a las consultas locales, debería entenderse, lógicamente, que el referéndum tampoco podrá ser nunca de ratificación o de revocación de un acuerdo local, o que, de serlo, no producirá efectos jurídicos inmediatos»⁶²⁷. Sin embargo, esta postura es, a nuestro juicio, contradictoria, porque si el referéndum no es vinculante para el poder público municipal (tampoco para otros poderes públicos), obviamente no produce efectos jurídicos de ningún tipo, ni mediatos ni inmediatos.

Podemos decir, en términos generales, que en España el referéndum es consultivo cuando el constituyente o el legislador no han previsto que produzca efectos jurídicos inmediatos

⁶²⁴ Cit., ps. 431-432.

⁶²⁵ Cit., p. 432.

⁶²⁶ «El referéndum consultivo...», cit., p. 154.

⁶²⁷ «El referéndum local en España», cit., p. 126.

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO

sobre el ordenamiento. Y en consecuencia, podemos aseverar que el referéndum municipal dibujado en el art. 71 LBRL es consultivo, en el sentido indicado. Puesto que hemos dicho que el mismo puede tener por objeto un texto normativo, hay que tener en cuenta que la potestad para la aprobación, modificación o derogación de las ordenanzas corresponde al Pleno, por el procedimiento previsto en el art. 49 LBRL. Y lo mismo cabe decir respecto de los demás actos o acuerdos municipales que sea preciso adoptar o derogar como consecuencia del referéndum, que serán siempre de competencia de órganos municipales, por el procedimiento previsto, en su caso, en la LBRL.⁶²⁸ Puesto que el art. 71 LBRL no dispone nada sobre los efectos de la consulta popular, ni prevé expresamente que el resultado de la misma, una vez publicado en el boletín oficial correspondiente, innove por sí mismo el ordenamiento jurídico, debe entenderse que será el Pleno el que produzca tal innovación, estando obligado a acatar, en todo caso, la voluntad popular.

Esto plantea una cuestión. Y es que ni la legislación estatal ni la autonómica en general han previsto un plazo dentro del cual el Ayuntamiento deba adoptar el acto o acuerdo conforme al referéndum celebrado. Por ello, debemos resaltar como un dato positivo la regulación contenida en el art. 26.4 de la Ley foral de Navarra 27/2002 que, a pesar de declarar el carácter no vinculante del resultado referendario, dispone que: «En el mes siguiente a la publicación en el «Boletín Oficial de Navarra» del resultado de la consulta popular el Pleno del Ayuntamiento debatirá sobre el mismo y adoptará los acuerdos que sean procedentes. En su caso, el representante de los promotores de la consulta tendrá derecho a intervenir ante el Pleno, una vez suspendida la sesión, para valorar los resultados».

No obstante, aunque no se disponga un plazo para el acatamiento del resultado por la Corporación local, si el Ayuntamiento adopta un acuerdo o realiza actos contrarios al resultado del referéndum, o si transcurre un plazo prudencial (por ejemplo, una o dos sesiones ordinarias) sin que se pronuncie al respecto, tales actos u omisiones podrán ser impugnados por la vía de amparo judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa. Y en este caso, el tribunal podrá obligar al Ayuntamiento a que cumpla lo decidido en referéndum.

Sería conveniente que, en defecto de regulación por la legislación estatal o autonómica, el reglamento municipal previera un plazo dentro del cual el Ayuntamiento deba adoptar el acto o acuerdo correspondiente, plazo que podría ser el de la siguiente sesión plenaria, ordinaria o extraordinaria⁶²⁹. En este sentido, el Reglamento de participación ciudadana del Ayuntamiento de Teruel dispone en su artículo 24: «Obligaciones del Pleno en relación a los resultados de la Consulta Popular. El resultado de la consulta popular por vía de referéndum deberá ser tratado en sesión plenaria extraordinaria de la Corporación, que se celebrará en el plazo máximo de un mes después de realizado el referéndum».

Esto no sólo no vulneraría la reserva de ley del art. 53.1 CE, sino que supondría una

⁶²⁸ Quizás en este mismo sentido Luis Morell Ocaña ha dicho: «Y como el referéndum ha de versar sobre «asuntos de competencia municipal», es decir, los que ha de resolver el Ayuntamiento, el resultado de la consulta no podrá constituir, en ningún caso, una declaración de voluntad con *valor jurídico bastante para subrogarse en la que manifieste, sobre el caso, el Ayuntamiento*»- *El régimen local español*, cit., p. 412-. Pero el autor se aparta de nuestra posición cuando dice, acto seguido, que: «El referéndum es, pues, un procedimiento destinado a recabar un parecer, un consejo, la colectividad no adopta un acuerdo, una decisión. y, desde luego, ese consejo no es vinculante para el Ayuntamiento»- *Idem*-. »

⁶²⁹ Puede verse en *Boletín Oficial de Aragón. Sección VII: Boletín Oficial de la Provincia de Teruel*, nº 103, de 31 de mayo de 2001, marginal 1890. [Http://otal.aragob.es](http://otal.aragob.es)

CAPÍTULO 5. CONVOCATORIA, CAMPAÑA, VOTACIÓN, EFECTOS

garantía de cumplimiento del referéndum municipal, cumplimiento imprescindible, como hemos dicho, para que se innove el ordenamiento jurídico.

BIBLIOGRAFIA.

- AAVV:- *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios Conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975.
- *La reforma del régimen electoral, (Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, 31 de enero de 1994)*, CEC, Madrid, 1994.
- ABRAMS, Elliot: *Democracy: How Direct*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2002.
- AGUIAR DE LUQUE, Luis: *Democracia directa y Estado Constitucional*, Edersa, Madrid, 1977.
- «La ley orgánica de referéndum: un comentario», RFDUC N° 58.
 - Voz «Referéndum», en J.J. González Encinar (Dir.): *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid, 1984, ps. 791-798.
 - «Participación política y referéndum. Aspectos teóricos y constitucionales», *Revista de Derecho Público*, 1986, ps. 5-16.
 - «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», en Gumersindo Trujillo, Luis López Guerra, Pedro González-Trevijano (Directores): *La experiencia constitucional (1978-2000)*, CEPC, Madrid, 2000, ps. 67-96.
 - «Referéndum», en Manuel Aragón Reyes (Coord): *Temas básicos de Derecho Constitucional, Tomo I*, Civitas, Madrid, 2001, ps. 125-131.
- AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio: *Las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común. La Ley 30 de 26 de noviembre de 1992 con las modificaciones de la Ley 4 de 13 de enero de 1999. Comentarios y jurisprudencia*, Editorial Comares, 1999.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y MARTÍNEZ FERRERO, Pilar: «Propuestas de reforma de la Ley Orgánica de iniciativa Legislativa Popular», RFDUC, 1996, ps. 567-575.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique: *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1986.
- *Curso de Derecho Constitucional, Vol. II*, Tecnos, Madrid, 1992.
 - y Juan Carlos GONZÁLEZ HERNÁNDEZ: «Reflexiones en torno al Derecho electoral», en *Elecciones locales*, MAP-INAP, Madrid, 1998, p. 13 y ss.
- ALZAGA VILLAAMIL, Oscar (Dir.): *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978.
- «Capítulo VI. Los derechos políticos», en Oscar ALZAGA VILLAAMIL, Ignacio GUTIERREZ GUTIÉRREZ, Jorge RODRÍGUEZ ZAPATA, *Derecho político español, II, Derechos fundamentales y órganos del Estado*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, SA, Madrid, 1998, págs. 139-161.
 - y Ignacio GUTIERREZ GUTIÉRREZ, Jorge RODRÍGUEZ ZAPATA, *Derecho político español, II, Derechos fundamentales y órganos del Estado*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, SA, Madrid, 1998, págs. 139-161.
 - «Sobre el concepto de Ley Orgánica en la Constitución», Raul Morodo y Pedro de Vega (Directores): *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en Honor de Pablo Lucas Verdú, Tomo II*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de

- la Universidad Complutense, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Madrid- México, 2001, ps. 603 y ss.
- ARAGÓN REYES, Manuel: *Constitución y democracia*, Tecnos, Madrid, 1989.
- «La iniciativa legislativa», REDC N° 16, enero-abril 1986, ps. 287-311.
 - «La democracia constitucional», en Gumersindo Trujillo, Luis López Guerra, Pedro González-Trevijano (Directores): *La experiencia constitucional (1978-2000)*, CEPC, Madrid, 2000, ps. 27-39.
- ARAGONÉS BELTRÁN, Emilio: «La interpretación judicial de la autonomía local en materia tributaria», en AAVV: *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Marcial Pons, Madrid, 1998, ps. 115 y ss.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel: *Código electoral*, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1999.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio: «Disposición adicional primera» en: Luis María CAZORLA PRIETO y otros: *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986.
- ASTARLOA VILLENA, Francisco: «La iniciativa legislativa popular en España», *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 10-11, 2002-2003.
- AUBERT, Jean-François: «Switzerland», en David BUTLER y Austin RANNEY: *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*, American Interprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C., 1978.
- «Leçons suisses», *Pouvoirs*, n° 77, 1996, ps. 123-135.
- AUBY, J.B: «La loi du 6 février 1992 et la citoyenneté locale», *Revue Française de Droit Administratif*, 9 (1) janv.-févr. 1993.
- y AUBY, J.F : *Droit des collectivités locales*, 1ª edición, 1990.
- AUBY, J.M., «Note de jurisprudence sur la Décision du Conseil d' État du 16 Novembre 1994, Commune d'Awala-Yalimapo», *Revue du Droit Public*, 1995.
- AUER, A.: *Les droits politiques dans les cantons suisses*, Genève, 1978.
- «L'intervention des collectivités publiques dans les campagnes référendaires», en RFDA 1985, ps. 191 ss.
 - *Le référendum et l'initiative populaire aux États-Unis*, Economica, 1989.
 - «Le caratteristiche della democrazia diretta locale in svizzera», *Amministrare*, 1999, N° 2, ps. 191-199.
- AVRIL, Pierre y GICQUEL, Jean: nota en *Pouvoirs*, 1992 (62), ps. 180-184.
- en *Pouvoirs* n° 63, p. 179.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco: *Fuentes del Derecho. II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Tecnos, Madrid, 1992.
- BALLARÍN IRIBARREN, Javier: «Artículo 50», en Luis María CAZORLA PRIETO y otros: *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986. 431 y ss.
- «Artículo 53», en la misma obra.
 - «Artículo 76», en la misma obra.
- BALZA AGUILERA, Javier y PABLO CONTRERAS, Pedro de. «El Derecho estatal como supletorio del derecho propio de las Comunidades Autónomas», *REDA*, N° 55, 1987.
- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel: «Comunicación», en Joaquín García Morillo: *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- BAÑO LEÓN, José María: *Las Autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, INAP, Madrid, 1988.
- *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*, Civitas, Madrid, 1991

- BARATA I MIR, Joan: *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*, Tecnos, Madrid, 1999.
- BARBOSA MOREIRA, J. C.: «A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdiccional dos chamados “intereses difusos”», en AA.VV, *Studi in onore di Enrico Tullio Liebman*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1979.
- BARCELÓ, Mercé: *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico*, Civitas, Madrid, 1991.
- BARDUSCO, A.: «Sui referendum local», *Amministrazione*, 1989, 1-2.
- BARNES VÁZQUEZ, Javier: «Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE a propósito de la STC 118/1996. ¿Disposición transitoria o posible instrumento de equilibrio? Normas supletorias como complemento indispensable de las bases, una hipótesis de máxima efectividad de las competencias estatales y autonómicas», *REDC*, N.º 93, enero-marzo 1997, ps. 83 y ss.
- BARRERA, Pietro: «Referendum local e autoriforma comunale», *Amministrazione*, a. XX, n.º 2/3, 1990, ps. 467-478.
- «Una novità istituzionale: i referendum consultivi (o di indirizzo?) di iniziativa popolare», *Le Regioni*, a. XV, n. 6, diciembre 1987, ps. 1297-1324.
- *Il referendum negli ordinamenti regionali e locale: bilancio e prospettive*, Napoli: Jovene, 1992.
- BARTOLE, S. y BETTINELLI, E.: «Trieste: cronache e problemi di una consultazione popolare non volta», *Il Politico*, 1990, p. 635 y ss.
- BATELLI, M.: *Les institutions de démocratie directe en Droit suisse et comparé moderne*, París, 1932.
- BECQUART- LECLERCQ, Jeanne: *La démocratie locale à l'américaine*, París, Presses Universitaires de France, 1988
- BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique.: *Los representantes locales en España*, CEPC, Madrid, 2000.
- BELLO PAREDES, Santiago A.: «La reserva de ley en el ámbito tributario local: una reflexión en torno a la Ley de Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público», *REALA* N.º 280-281, 1999, ps. 417-433.
- «La reserva de ley en el ámbito sancionador local, ¿estamos ante el comienzo del fin de una larga disputa?, en *REAL* 286-287 (mayo-diciembre, 2001), ps. 281 y ss.
- *Las ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*, INAP, Universidad de Burgos, Madrid, 2002.
- BELLOUBET-FRIER, Nicole: «Les référendums municipaux», *Pouvoirs*, N.º 77, 1996, ps. 163 a 179.
- BELTRAN DE FELIPE, Miguel: *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1995.
- BERMEJO VERA, José: «Capítulo XII. El control de las decisiones locales», en Santiago MUÑOZ MACHADO (Dir.), *Tratado de Derecho municipal, Tomo I*, Civitas, Madrid, 1988.
- BERMEJO Y GIRONÉS, Juan Ignacio: «El Estatuto Municipal: antecedentes y motivaciones», *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios Conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, ps. 53-93.
- BENAZZO, Antonella: «Il referendum consultivo comunale dopo la L. 8 giugno 1990, N.º 142», *Diritto e Società*, 1991, 4, ps. 639-661.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma: «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», *REDC*, 19, 1987, p. 114 y ss.
- «La cláusula de supletoriedad. Una cuestión de perspectiva», *REDC*, N.º 50, 1997, p. 29 y ss.
- «Iniciativa legislativa popular», en Manuel ARAGÓN REYES: *Temas Básicos de Derecho Constitucional, Tomo II*, Civitas, Madrid, 2001, ps. 168-170.
- BLASCO DÍAZ, José Luis: *Ordenanza municipal y ley*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001.
- BOBBIO, Norberto: *Quale socialismo?*, Torino, 1976.
- BÖCKENFORDE, Ernst Wolfgang: «Democrazia e rappresentanza», *Quaderni Costituzionali*, Anno

V, N° 2, 1985, p. 227-265.

- BON, Pierre : «Le référendum dans les droits ibériques», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 31, 1997.
- BORJA, Jordi y Manuel CASTELLS, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 1997.
- BORY, José: «La pratique des référendums officieux dans les communes françaises», *Revue Administrative*, N° 141, 1988.
- BOWLER, DONOVAN and TOLBERT: *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States*, Ohio State University Press, 1998.
- BYRON HOLMAN, Craig: «La democrazia diretta locale in California», *Amministrazione*, a. XXIX, n° 2, agosto 1999, ps. 259-290.
- BRÄNDLE, M.: Does direct democracy matter for political parties?, Paper prepared for the 25 joint session of the Ecrp in Bern, 1997.
- BRENNER, Reuven: *The Force of Finance*, Texere, 2002.
- BRIDEL, M.: *Précis de Droit constitutionnel et public suisse*, Lausanne, 1959.
- BRODER, David: *Democracy Derailed: Initiative Campaigns and the Power of Money*, Harcourt, 2001.
- BUTLER, David y RANNEY, Austin: *Referendums. A comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C. , 1978.
- CADENAT, Patrick; BARROS, Jean-Claude et COURTIAL, Jean: «Chronique de jurisprudence des cours administratives d'appel», *L'Actualité juridique- Droit Administrative*, 20 novembre 1995.
- CANO MATA, A., «Juridificación de las campañas electorales. Las previsiones de la Ley orgánica del régimen electoral general», *Revista de Derecho Público*, N.º 115, 1989, ps. 395 y ss.
- CARAVITA, Beniamino: «I referendum locali tra sperimentazione, orientamenti giurisprudenziali e innovazioni legislative», *Politica del Diritto*, a. XX, n. 1, marzo 1989, ps. 23-45.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis: «Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el art. 149.1.1 CE», *REDC* N° 1, 1981.
- «El debate sobre la autonomía municipal», *RAP* N° 147, 1998.
- CASADO PALLARES, J.M., *La iniciativa, el referéndum y el recall*, Madrid, 1928.
- CASTELLÀ ANDREU, Josep: *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración pública (Un estudio del artículo 105 de la Constitución)*, CEDECS, Barcelona, 2001.
- CHANTEPY, Christophe : «Nature et objet du référendum communal. Conclusions sur Conseil d'Etat, section, 29 décembre 1995», *RFDA* n° 12, 1996, ps. 471- 480.
- CHELI, E.: *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961.
- CHIOLA, C.: «Considerazioni sul referendum abrogativo di atti amministrativi comunali nelle prospettive di riforma delle autonomie locali», *Regione e Governo locale*, 1986, n° 3-5, ps. 91 ss.
- COEN, L. «Consultazioni popolari e autonomía locale», *Regione e Governo Locale*, 1986, N° 3/5, p. 16 y ss.
- «Consultazioni politiche e referendum comunale», *Le Regioni*, 1985.
- COLOM PASTOR, Bartomeu: *El derecho de petición*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, SECRETARÍA GENERAL, *Derecho de Petición*, Documentación N.º 154.
- CONTRERAS, Manuel: «Iniciativa legislativa popular y Estado democrático de Derecho (una aproximación a su regulación jurídica en España)», *Revista de las Cortes Generales*, n° 8, 1986, ps. 67-94.
- COSCULLUELA MONTANER y ORDUÑA REBOLLO, Enrique: *Legislación sobre Administración local 1900-1975, Tomo I*, IEAL, Madrid, 1981.
- COUDEVYLLE, A.: «Plaidoyer en faveur du référendum communal», *Revue Administrative*, 1978, p.

- 483 y ss.
- CRONIN, T.: *Direct democracy: the politics of initiative, referendum and recall*, Harvard University Press, 1989.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro: «El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, N. 13, 1980.
- CURTI, Theodor: *Le référendum.. Histoire de la législation populaire en Suisse*, Traducción Jules Ronjat, París, 1905.
- DELPECH, J.: «Du référendum en droit public et spécialement du référendum municipal», *Revue du Droit Public*, 1905, p. 387 y ss.
- «Le référendum comunab», *Mélanges Negulesco*, 1935, p. 211 y ss.
- DENQUIN, Jean-Marie: «Référendums consultatifs», *Pouvoirs*, 77, 1994, p. 79-93.
- DÍAZ LEMA, José Manuel: «Las condiciones básicas de la propiedad y la legislación urbanística», *Cuadernos de Derecho Público*, N° 8 (septiembre-diciembre, 1999).
- DI GIOVINE, Alfonso: «Il referendum locali prima della legge n° 142 del 1990», en M. LUCIANI y M. VOLPI: *Referendum*, 1992, p. 160 y ss.
- *Democrazia diretta e sistema politico*, CEDAM, Padova, 2001, especialmente el Capítulo titulado «Il referendum locali», ps. 27 a 53.
- DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, Miguel «Notas sobre el régimen de representación municipal en el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924», *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios Conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, p. 281 y ss.
- DONOVAN, Todd y BOWLER, Shaun: «An Overview of Direct Democracy in the American States», www.iandrinstitute.org/indepth/overview.htm.
- DUARTE, M. L. «O referendo e a representação política», *Revista jurídica*, N° 9 y 10, 1987.
- DUROY, S., GIRAUX, D., BOIZEL, R. y SPILIOPOULOU, E.E. (a cura di): *Les procédés de la démocratie semidirecte dans l'administration locale en Suisse*, París, 1987.
- EMBED IRUJO, Antonio: - «Ordenanzas y reglamentos municipales», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.), *Tratado de Derecho municipal*, I, Civitas, Madrid, 1988.
- - «La actividad de gobierno de las entidades locales y su control jurisdiccional. Nuevas reflexiones sobre el control de la actividad de gobierno de los poderes públicos», *REALA* N° 258, 1993, p. 251-287.
- ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho Administrativo*, I/2, Madrid, 9ª ed., 1988.
Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924, extensamente anotado, comentado y concordado con los reglamentos complementarios y con el Estatuto provincial, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados Municipales, Cuarta Edición Madrid, 1930, p. 849 y ss.
- ESTEBAN, Jorge de y GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro J: *Curso de Derecho Constitucional Español II*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1993.
y Luis LÓPEZ GUERRA y otros. *El régimen constitucional español*, Labor Universitaria, Barcelona, 1980.
- y Luis LÓPEZ GUERRA: «Referéndum consultivo y decisión política», en *El País*, 30 de enero de 1986, ps. 11-12.
- EZQUERRA HUERVA, Antonio: «En torno a la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de reglamentos por las Comunidades Autónomas», *Autonomías*, núm. 18, julio de 1994, Barcelona, ps. 335-377.
- FANLO LORAS, Antonio: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990.
- FATIN-ROUGE STEFANINI, Marthe: «La référendum et la protection des droits fondamentaux», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 53, 2003, ps. 73-101.
- FEENEY, David Floyd: «Legal Restrictions Applying to the California Initiative Process»,

documento preparado para la Speaker's Commission on the California Initiative Process, Diciembre 2000. Documento en formato Adobe PDF, en www.cainitiative.org/library/legal-restrict.html.

FEOLA, RAFFAELE: *Il referendum nel sistema politico italiano*, Jovene Editore, 2001.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: «La potestad local de autoorganización: contenido y límites», en S. MUÑOZ MACHADO (Dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, I, Civitas, Madrid, 1988, ps. 737 a 759.

FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael: «Comunicación», en Joaquín GARCÍA MORILLO: *La configuración constitucional de la autonomía local*, Diputació de Barcelona, Marcial Pons, Madrid, 1998, ps. 89 y ss.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Las Leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Civitas, Madrid, 1981.

FERRET I JACAS, J.: «Uniformidad y variedad en la regulación del municipio», *Autonomies*, 4, 1986, p. 63 y ss.

- «La legislación en materia de grandes ciudades y las competencias autonómicas», *Informe Comunidades Autónomas 2002*, ps. 601-615.

FONTANA, Giovanni: «Il referendum negli Enti Locali», *L'Amministrazione italiana*, N. 10/2001, ps. 1336-1350.

FONT I LLOVET, Tomás: «El referéndum local en España», *Autonomies* 2-3, 1985, ps. 123-127.

- «Il referendum locale in Spagna», *Regione e Governo Locale*, N.º 3-5, 1986, ps. 100 y ss

- «Informe sobre las relaciones entre los ciudadanos y la Administración y los instrumentos de participación directa», en: AAVV: *Documents de treball per a la carta municipal 6. Potestat normativa, procediment, participació, bens i contractació*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona, 1989, ps. 141 ss.

- «Las competencias locales» en FONT I LLOVET (Dir.): *Informe sobre el Gobierno local*, MAP, Madrid, 1992, ps. 21-41.

- «La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio», en *Anuario del Gobierno Local 1998*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 1999.

FOREL, J.L.: «Quelques remarques sur le référendum local», *Revue Administrative*, 1992, p. 256 y ss.

FRANCOU, Jean-Paul : «Le référendum local. Heurs et malheurs», *Droit Administratif*, 39^e année, N.º 7, juillet 2000, ps. 4-8.

FROWEIN, Jochen : «Les référendums. Aspects de droit comparé», en AAVV. *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruylant Bruxelles, 1986, p. 97 y ss.

GÁLVEZ MONTES, Javier: «Artículo 81. Leyes orgánicas», en Oscar ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978, Tomo VII*, EDERSA, 1998, ps. 27-82.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Estudios sobre Autonomías territoriales*, Madrid, 1985.

- «Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado», *REDA* N.º 89, 1996, p. 68 y ss.

- «Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del estado respecto del de las Comunidades Autónomas», *REDA*, N.º 95, julio/septiembre 1997, p. 407 y ss.

- y FERNÁNDEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, Volumen I (1997), Volumen II (1999).

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad y PENDÁS GARCÍA, Benigno: *El nuevo régimen local español. Estudio sistemático de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*, Editorial Praxis, Barcelona, 1985.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier: «Autonomía municipal y acción de gobierno», en T. Font i Llovet (dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, MAP-Fundació Carles Pi i Sunnyer d'

- Estudis Autònomicos i Locals, 1992.
- GARCÍA LLOVET, E.: «El derecho de antena y las campañas electorales», *Revista de Derecho Político*, n.º 25, 1987, ps. 151-181.
- GARCÍA MACHO, *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Ariel, Barcelona, 1988.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M^a Asunción: «La iniciativa legislativa popular y su vigencia en el Estado contemporáneo», *RFDUC*, N.º 74, 1988-1989, ps. 211- 245.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín: *La democracia en España*, Alianza Editorial, Madrid, 1996.
- «La versatilidad de lo básico», *RAP*, N.º 139, enero-abril 1996, ps. 125 y ss.
- *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- GARCÍA ROCA, Javier: «Sobre el estado de tres términos y la dimensión de hermenéutica constitucional que introduce el nuevo conflicto en defensa de la autonomía local: temores y círculos de ansiedades», *El desarrollo del Gobierno local (Una aproximación doctrinal)*, INAP-MAP, Madrid, 1999, ps. 59-86.
- «El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local», *Justicia Administrativa*, Número Extraordinario 2000, *La Reforma del Régimen Local*, ps. 5 a 32.
- «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», en *Estudios de Derecho Constitucional*, 2001, ps. 641 a 689.
- GARRORENA MORALES, Ángel: «Teoría y práctica española del referendun», *Anales de la Universidad de Murcia*, Vol. I, XXXI, 1977.
- GERBER, Elisabeth: *The Populist Paradox*, Princeton University Press, 1999.
- GIACOMETTI, Z.: *La démocratie directe dans les communes suisses. Della democrazia diretta nei comuni svizzeri*, Zurich, 1952.
- GIANNARDI: «Il referendun nelle regioni a statuto ordinario», *Foro Amministrativo*, 1971, ps. 796 y ss.
- GIUGNI, Marco: «Les impacts de la démocratie directe sur les nouveaux mouvements sociaux», en *Annuaire de Science Politique*, 1991, ps. 173-185.
- y WISLER, Dominique: «Gli effetti della democrazia diretta sul processo politico svizzero», *Amministrare*, N.º 2, agosto 1999, ps. 231-245.
- GÓMEZ PUENTE, Marcos: «Supletoriedad del Derecho estatal e inactividad del legislador autonómico», *REDA*, N.º 98, abril/junio 1998, p. 211 y ss.
- GRISEL, E.: *Iniciative et référendun populaires. Traité de la démocratie semi-directe en Droit suisse*, 2.^a Ed., Berna, 1997.
- GUAITA MARTORELL, Aurelio: «Competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de Administración local», AAVV: *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, Volumen II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, ps. 1739 y ss.
- GUERINI, Biagi: «I modelli di referendun statale como limite ai referendun regional», *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, I.
- GUILLOT, Michell:l «La recevabilité des constestations relatives aux référenduns d'initiative municipales», *RFDA* N.º 12, 1996, ps. 460 a 471.
- HAMILTON, Howard D.: «Direct lagislation: some implications of Open Housing referenda», *American Political Science Review*, vol. 64 (March 1970), ps. 124-137.
- HAMON, L.: *Le Référendun. Étude Comparative*, Paris, 1995.
- HERRERO LERA, Miguel: «Artículo 87. Iniciativa legislativa», en Oscar Alzaga Villaamil (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo VII, EDERSA, 1998, ps. 251-288.
- HOFFMANN-MARTINOT, Vincent: «Francia: la democracia urbana en suspenso», Joan BOTELLA CORRAL, *La ciudad democrática*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 1999, ps. 137 a 173.
- HUISSOUD, T. y JOYE, D: «Participation, insertion locale et démocratie directe dans les

- espaces urbains», *Annuaire suisse de science politique*, 1991.
- ELLIS, Richard: *Democratic Delusions: The Initiative Process in America*, University of Kansas Press, 2002.
- JEGOUZO, Y., «Note», *Actualité Juridique. Droit Administratif* 1995, p. 839.
- JIMENA QUESADA, Luis: «La campaña electoral y el derecho de antena en las radios municipales (Análisis y problemas constitucionales en torno a la LO 10/1991, de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora)», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n° 4, 1993, ps. 87-109.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: *Apuntes para una historia del constitucionalismo español*, Zarautz, 1992.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier: «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado Autónomico»- REDC N° 27, 1989.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, L.: *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Madrid, 1932.
- JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel: *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia en España?*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.
- JORNADA DE POZAS, Luis: «Significación del Estatuto en la Historia del municipalismo español», *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios Conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, ps. 11-31.
- CASTRO JOVER, A: «Contribución al estudio del derecho de acceso a los medios de comunicación», *Documentación Jurídica*, N.º 76, 1992, p. 644.
- JOYE, Dominique: «La democrazia locale e diretta in svizzera», *Amministrare*, 1999, N° 2, ps. 169-191.
- y SIMOIN, A.: *Démocratie et participation locale*, Lausanne, 1995.
- JUNG, J. y GRUM, Janis M. «Ballot Measures and Judicial Review, 1986-2000», Public Law Research Institute, UC Hastings College of the Law, San Francisco.
- KNAPP, Blaise : «Principes et modalités de la démocratie directe», en AAVV: *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruylant, Bruxelles, 1986, p. 71 y ss.
- KOBACK, K.W.: *The referendum: Direct Democracy in Switzerland*, Dartmouth, 1993.
- KOUBI, G.: «La superposition d'actes dans le régime juridique du référendum communal», *Petites Affiches*, 31 mai 1995, n° 65, p. 12 y ss.
- KRIESI, H.: *Le système politique suisse*, París, 1995.
- y WISLER, D. : «Social movements and direct democracy in Switzerland», en *European Journal of Political Research*, 1996, N° 30, ps. 19-40.
- LADNER, A.: «Direkte demokratie auf kommunaler Ebene die Beteiligung an Gemeindeversammlungen », *Annuaire Suisse de Science Politique*, 1991, 31, ps. 63- 86.
- «Le experience di democrazia diretta della città di Zurigo», *Amministrare*, N° 2, agosto 1999, p. 215-22.
- LAFITTE, P.: «Les institutions de Démocratie Directe en Suisse au niveau Local», *Regione e Governo locale. Referendum e democrazia diretta a livello locale*, Bologna, 1986, ps.148-192.
- *Les institutions de démocratie directe in Suisse au niveau local*, Lausanne, 1987.
- LASAGABASTER HERRARTE, I.: *Los principios de supletoriedad y prevalencia del derecho estatal respecto al derecho autonómico*, Civitas, Madrid, 1991.
- «La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las Autonomías», *REDC* N° 55, enero-abril 1999, ps. 43-76.
- «La potestad reglamentaria, en especial la local, y la reserva de ley del art. 25 CE en materia sancionadora. (Nota a la STC 132/2001, de 8 de junio)», en *RVAP* núm. 62, 2002, ps. 275 y ss.
- LASSALE, Jean-Pierre : «Le référendum aux États-Unis», *Pouvoirs*, 77, 1996, ps. 149-162.
- LAWRENCE, «Initiative and Referendum- A direct Voice for County Voters», en

www.naco.org/pus/research/issues/initiate.efm.

- LAZZARO, A.: *Il referendum negli statuti comunali*, Milano: Giuffrè, 1998.
- LEGISLACIÓN ELECTORAL PARA DIPUTADOS A CORTES Y CONCEJALES,, CON NOTAS, APÉNDICES E ÍNDICES, editada por la Revista de los Tribunales, Madrid, 3.ª edición, 1920.
- LEGUINA VILLA, Jesús: - «El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal», *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 2, septiembre-diciembre 1997, p. 9 y ss.
- LEITE PINTO, R.: *Referendo local e descentralização política (Contributo pra estudo do referendo local no constitucionalismo português)*, Livraria Almedina, 1988.
- LEWALLE, Paul: «Le référendum local», AAVV. *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruylant Bruxelles, 1986, ps. 227 y ss
- LINDE PANIAGUA, Enrique: «Artículo 92. Referéndum», en Oscar ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978, Tomo VII, artículos 81 a 96*, EDESA, Madrid, 1998, ps.459-489.
- y HERRERO LERA, Miguel: «El referéndum en la Constitución española de 1978», *Boletín del Departamento de Derecho Político*, N.º 3, primavera de 1979, UNED, Madrid, ps. 17-48.
- y Miguel HERRERO LERA: «Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, UNED, N.º 6, primavera 1980, ps. 83-105.
- LINDER, W.: *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, London, 1994.
- LINDITCH, F.: «Référendum local et démocratie representative», *Petites Affiches*, 24 avril 1992.
- LLISET BORRELL, F.: *Manual de Derecho Local*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 2.ª 1986.
- LÓPEZ GUERRA, Luis: - «Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE», en Alberto PÉREZ CALVO (Coord.): *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, MAP-INAP, Madrid, 1990, p. 79 y ss.
- LOZANO MIRALLES, Jorge: «Los recursos en materia electoral», en Gerardo RUIZ-RICO y Silvio GAMBINO (Coordinadores): *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Universidad de Jaén, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- «La proposta di interpretazione «massimalista» del principio di suppletività dell'art. 149.3 della costituzione spagnola del 1978», en Sivio GAMBINO, (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Maggioli Editore, 1998, ps. 199 y ss., esp. p. 214.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique: «Delimitación de la competencia autonómica para la regulación de los derechos fundamentales», *Revista de Derecho Político*, N.º 46, 1999, ps. 11-38.
- MACCARRONE, Daniele: «Referendum locali: giudizio di ammissibilità», en *Justizja Amministrativa* N.º 3-2001 (www.giust.it).
- MAES, R. «Recherche sur le référendum comunab», *Mémoire Currem*, 1978.
- MAGALHÃES, J: Voz «Referendo», en *Dicionário da revisão constitucional*, Publicações Europa-America, 1989.
- MAGLEBY, David B.: *Direct legislation: voting on ballot propositions in the United States*, John Hopkins University Press, 1984.
- «Legislatures and the Initiative Process: A century of Experience», en «Western Initiatives: A Challenge to Representative Democracy», extractos de un foro esponsorizado por The Council of State Governments-WEST, «CSG-WEST Committee», en Sun Valley, Idaho, 17 de julio de 1999 (el documento lleva fecha de publicación de octubre de 2000), formato Adobe PDF, en:

www.cainitiative.org/library/index.html.

- MARTENET, Vincent: «Il referendum nei comuni svizzeri», *Amministrare*, 1999, N° 2, ps. 201-214.
- MARTINES, T.: - «Il referéndum negli ordinamenti particolari», en *Scritti in onore di G. Salemi*, Milano 1961, p. 230 y ss. .
- *Diritto Costituzionale*, Giuffrè Editore, Milán, 1986.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Alberto: *La organización y el funcionamiento municipales*, Granada, Comares, 1989.
- MATSUSAKA, John G.: «I&R in American Cities: Basic Patterns» en <http://www.iandrinstute/Studies.htm>.
- MAZZOLA, Marcello Adriano: «Referendum consultivo ed incomprimibilità del diritto», en *Justitia Amministrativa*, n.º 6-2000, (www.giust.it).
- MENY, Yves: «Initiative populaire, référendum et recall dans les États américains», *Pouvoirs*, N° 7, 1978, ps. 107-113.
- MERCADAL VIDAL, Francisco: «La organización municipal», en Santiago MUÑOZ MACHADO (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988.
- MERCIER, Anne-Cecile: «Le référendum d'initiative populaire: un trait méconnu du génie du Condorceb», *Revue Française de Droit constitutionnel*, 55, 2003, ps. 483-512.
- MEYLAN, J. : Les communes suisses: aspects institutionnels, caractéristiques générales et moyens à disposition, Lausanne, 1987.
- MÍGUEZ MACHO, Luis: «El sistema de competencias locales ante el nuevo pacto local», *REAL*, N.º 289, mayo-agosto 2002, ps. 37-58.
- MILLER, Kenneth P.: «The role of courts in the initiative process: a research for standars», www.iandrinstute.org7indepth/document11/intro.htm.
- MIRANDA, Jorge: *A Constituição de 1976, Formação, estrutura, princípios fundamentais*, Petrony, 1978.
- Voz «Referendo», en *Enciclopedia luso-brasileira de cultura*, Verbo.
- MONNIER, Victor: «Rail et référendum dans les cantons de Neuchatel, Vaud et Berne», *Revue de Droit Suisse*, n° 116, I,3, 1997, ps. 213_241.
- MOR, G.: «Un nuovo organo di elezione popolare directa: l'assemblea comprensoriale in provincia di Trento», en *Le Regioni*, 1983.
- MORELL OCAÑA, Luis: *El régimen local español*, Civitas, Madrid, 1988.
- «La concepción del Ayuntamiento en la evolución del Derecho público contemporáneo», en *Libro homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, p. 803 y ss.
- MUNRO, W.: *The initiative, referéndum and recall*, New York, 1912.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982 (II, 1984).
- (Dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid, 1988.
- NEDJAR, Didier: «Initiative et référendum aux États Unis. Contribution à l'étude des normes d'origine populaire et du droit référendaire», *Revue du Droit Public*, 6-1993, ps. 1585-1642.
- NACCI, Gioccoli: *Il diritto de petizione negli ordinamento dello Stato e delle regioni*, Jovene, Napoli, 1979.
- NIETO, Alejandro: *Derecho Administrativo Sancionador*, 2º ed., Tecnos, Madrid, 1994.
- NOCILLA, D.: «Trieste e la «ragion politica»», *Diritto e Società*, 1980, p. 321 y ss.
- NUSS, Pierre: «Référendum et initiative populaire en France. De l'illusion en général et d l'hypocrisie en particulier», *Revue de Droit Public* n° 5, 2000, ps. 1441-1493.
- OLIVER ARAUJO, Joan: «El referéndum en el sistema constitucional español», *Revista de Rerecho Político*, N° 29, 1989, ps. 115-189.
- OLIVIERI, L.: «I referéndum degli enti local», en *Giustizia Amministrativa* (<http://www.giust.it>).

- ORDUÑA PRADA, Enrique: «Ordenanza municipal y potestad sancionadora: la sorprendente concisión de la STC 132/2001, de 8 de junio», en *REAL* N° 286-287 (mayo-diciembre 2001), ps. 363 y ss.
- ORDUÑA REBOLLO, E.: «Nota preliminar», en Luis COSCUELLA MONTANER y Enrique ORDUÑA REBOLLO, *Legislación sobre Administración local 1900-1975, Tomo I*, IEAL, Madrid, 1981, ps. VII-LVI.
- «Nota preliminar», en la misma obra, Tomo II.
- ORRÙ, Vacca: «Il referéndum e la sua applicazione all'ordinamento regionale», en *Politica del Diritto*, 1972.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, Madrid, 1988.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: «Las competencias propias de las Corporaciones Locales» en Santiago MUÑOZ MACHADO (Dir.): *Tratado de Derecho Municipal, Vol I*, 1988, ps. 214 y ss.
- «La garantía institucional y las competencias locales», en Tomás FONT I LLOVET (Dir.): *Informe sobre el Gobierno local*, MAP, Madrid, 1992.
- OTTO PARDO, Ignacio de: «Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *RVAP* N° 10, 1984, vol. II, ps. 66 y ss.
- *Estudios sobre derecho estatal y autonómico*, Madrid, Civitas, 1986.
- *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel Derecho, Barcelona, 1991.
- PAOLETTI, Marion: «Le référendum local en France. Variations pratiques autour du droit», *Revue Française de Science Politique*, Volume 46, numéro 6, decembre 1996, ps. 883- 913.
- *La démocratie locale et le référendum. Analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*, L'Harmattan, París, 1997, p. 25 y ss.
- «El referéndum local en Francia», en Joan BOTELLA CORRAL (coord.): *La ciudad democrática*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 1999, ps. 137 a 173.
- PAPADOPULOS, Y.: *Démocratie directe*, París, 1998.
- *Les processus de décisions fédéraux en Suisse*, París, 1997.
- PAREJA I LOZANO, Carles: «Autonomía y potestad normativa de las Corporaciones locales», *RAP*, N° 138, septiembre-diciembre 1995, ps. 107-142.
- PAREJO ALFONSO, Luciano: «La autonomía local en la Constitución», en MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Municipal, Vol. I*, Madrid, Civitas, 1988, p. 25 y ss.
- *Derecho básico de la Administración local*, Barcelona, Ariel, 1988.
- «Aproximación a un balance de urgencia sobre la Ley Básica de Régimen Local», en FONT I LLOVET, Tomás (Dir) *Informe sobre el Gobierno local*, MAP, Madrid, 1992.
- *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Tecnos, Madrid, 1993.
- «El régimen jurídico de la Administración local, hoy», en ALBA, Carlos R. y VANACLOCHA, Francisco, *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997, págs. 359-360.
- PATENAUDE, Pierre «La réglementation du financement des campagnes référendaires», *AAVV. La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruylant Bruxelles, 1986, ps. 123 y ss.
- PÉREZ ROYO, Javier: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1998 (6.ª edición 1999).
- PÉREZ SERRANO, Nicolás: *La Constitución española*, Madrid, 1932.
- *Tratado de Derecho político*, E. Civitas, Madrid, 1976.
- PÉREZ SOLA, Nicolás: «Los referéndums abrogativos del 18 de abril en la encrucijada de la crisis

- política italiana», *REP*, nº 82, octubre-diciembre 1993, ps. 195 y ss.,
- «El referéndum abrogativo italiano: evolución jurisprudencial y efectos políticos», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, nº 4, Valencia, 1993, ps. 51-79.
 - *La regulación constitucional del referéndum*, Universidad de Jaén, Jaén, 1994.
 - «La problemática del referéndum consultivo en el sistema político español», *Revista General del Derecho*, Nº. 596, 1994, ps. 5007-5032.
 - «Algunas propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de iniciativa legislativa popular», *RFDUC*, Curso 1993-1994, Madrid, 1995, ps. 481-490.
 - «Algunas consideraciones en torno al derecho fundamental a la participación directa en los asuntos públicos», *Revista de Derecho Político*, Nº 4, 1996, págs. 97-118.
- PÉREZ-TREMPES, Pablo: «Notas sobre el principio de supletoriedad del Derecho estatal respecto del derecho de las Comunidades Autónomas», en *La supletoriedad del Derecho estatal. Actas de las IV jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, ps. 85 y ss.
- PERRAUX, J. L.: «Quelles perspectives pour le référendum communal après l'adoption de la loi sur l'organisation territoriale?», *Les Petites Affiches*, 107, 21 septembre 1992, ps. 9-21.
- PEZZINI, Barbara: «Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano», *Diritto e Società*, 1992, p. 429 y ss.
- PIZZORUSSO, Alessandro: «Democrazia partecipativa e attività parlamentare», en AA.VV.: *Parlamento, istituzioni, democrazia*, Giuffrè Editore, Milano, 1980.
- PONCE SOLÉ, Julio: *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Civitas, Madrid, 1996.
- POSADA, A. Tratado de Derecho Político, Madrid, 1916.
- *Evolución legislativa del Régimen Local en España, 1812-1909*, IEAL, Madrid, 1982.
 - «La democracia y el servicio público en el régimen municipal», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Tomo 127, julio-agosto 1915, ps. 38-53.
- POSSENTI, Virginia: «Reflessioni sulla sperimentazione diffusa del referendum ed il referendum consultivo nella legge nº 142/90», *L'Amministrazione italiana*, a. XLIX, nº 6, 1994, ps. 911-915.
- PRIETO ÁLVAREZ, Tomás: «Tres cuestiones jurídicas en torno al contencioso de Treviño: competencias de las Comunidades Autónomas sobre su territorio, alcance de la autonomía local, actos administrativos discrecionales de contenido político», *REAL* 285, enero-abril 2001, ps. 215-247.
- PUNSET, Ramón: «Iniciativa legislativa popular», en *REP*, Nº 22, 1981. ps. 213-226.
- «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», *Revista de Derecho Político*, 14, 1982, ps. 57-78.
- QUADRA-SALCEDO, Tomás de la: «La Ley en la Constitución: Leyes Orgánicas», *REDA*, N.º 24, 1980, ps. 37 y ss.
- QUARANTA, G.: *Governabilità e democrazia diretta*, Bari, 1981.
- RALLO LOMBARTE, Artemi: *Pluralismo informativo y Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel: *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985.
- «El reforzamiento de la participación política», *Revista de Derecho Político*, Nº 36, 1992, págs. 27-47.
- RANNEY, Austin: «The United States of America», en David BUTLER y Austin RANNEY: *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C., 1978, ps. 67 a 122.
- RAVA: «Considerazioni in tema di referendum consultivi da parte dei Comuni», *Comuni d'Italia*, 1981, 1435 y ss.

- REPARAZ, J.: El referéndum, Madrid, 1917.
- RENNER: «Local Initiative and Referendum in the United States», en: www.iandrinstitute.org/local/default.htm .
- y DE SANTIS, Victor: «Municipal Form of Government: Issues and trends», en *The 1998 Municipal Yearbook*, ICMA, Washintong D.C.
- REQUEJO PAGÉS, Juan Luis: «El Estado autonómico: ¿Un modelo transitorio? La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en la STC 61/1997», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 1 (mayo-agosto 1997), p. 157 y ss.
- (Coord.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, 2001.
- RIHAL, Hervé : «Le référendum communal, bilan et perspectives. À propos de l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 de décembre de 1994, Commune d'Avrillé, et de l'article 85 de la loi 95-115 du 4 février 1995», *Revue Française de Droit Administratif*, 12 (3) mai-juin 1996, p. 452 y ss.
- RIPOLLES SERRRANO, María Rosa: «Notas acerca de la ley orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum», en *Comentarios a la Constitución de 1978*, Universidad de Valencia, 1980.
- RIVERO YSERN, E.: *Manual de Derecho Local*, Civitas, 3.ª edición 1997.
- ROBERT, Jerry : «L'aventure référendaire», Recueil Dalloz Sirey, 1984, N° 41, p. 243-600.
- «Few Voters Able to Understand State's Wordy Ballot Measures», San Francisco Chronicle, October 24, 1990.
- ROCA ROCA, Eduardo: « La electividad municipal: del Estatuto Municipal al Proyecto de Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local», *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios Conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, p. 259 y ss.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel: *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Bayer Hnos, Barcelona, 1996.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, José Luis: «Una primera aproximación a la Ley de regulación de las consultas populares locales en Andalucía 2/2001, de 3 de mayo», *REAL* 286-287 (mayo- diciembre, 2001), ps. 457-493.
- RODRÍGUEZ MORO, Nemesio: «La participación del Administrado en la gestión de los intereses comunitarios locales según el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo», en *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios Conmemorativos*, Instituto de estudios de Administración Local, Madrid, 1975, ps. 245-258.
- ROMANO, A.: «Rappresentanza politica e democrazia diretta nell'ordinamento regionale», *Foro amministrativo*, 1972, III.
- ROSSI, Paolo: *Il referendum nel nuovo sistema di governo locale*, Milano: Giuffrè, 1999.
- ROTELLI, Ettore: «Il referendum deliberativo comunale in Italia», *Amministrare*, N° 2, agosto 1999, ps. 297- 309.
- «Per la democrazia diretta nell'amministrazione locale», *Politica del Diritto*, 1977, 4.
- ROUQUETTE, R.: «La loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République», *Les Petites Affiches*, 27 novembre 1992, ps. 11-16.
- ROUSSILLON, Henry: «Contre le référendum», *Pouvoirs*, 77, 1996, p. 181-190.
- ROYO VILLANOVA, A.: *Ciencia Política*, Barcelona, 1903.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: - «El principio de legalidad», en *Estudios de Derecho público en Homenaje a Ignacio de Otto*, Universidad de Oviedo, Servicio de Publicaciones, 1993 ps. 101 y ss.; asimismo en *REDC* N° 39, 1993.
- RUIZ-NAVARRO PINAR, José Luis: «Artículo 60», en Luis María CAZORLA PRIETO y otros: *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986.
- SABBIONI «Istituti di partecipazione», en AAVV, *Uno estatuto per l'autonomia* (a cura di Balboni) , Milano, 1991.

- SÁIZ ARNÁIZ, Alejandro:- «Los actos políticos del Gobierno en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *RAP*, N° 134, 1994, ps. 225-251.
- SALERNO, Giulio: Voz: «Referendum», en *Enciclopedia del Diritto*, vol XXXIX.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: «Los Consejos de Barrio en Italia: una experiencia de participación ciudadana», *REDA* N.º 14, 1977, ps. 415-477.
- «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración local», en Santiago Muñoz Machado (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid, 1988
 - «Información y participación ciudadana en la Administración local», en AAVV: *Ponències del Seminari de Dret Local. Tercera edició (Curs 90-91)*, Adjuntament de Barcelona, Barcelona 1992, ps. 251 ss.
 - «El sistema político local: formas de gobierno y participación ciudadana», en Tomás FONT I LLOVET (Dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*, MAP, 1992.
- SANJUAN DE LA FUENTE, Elías: «Consultas populares y participación ciudadana», en FONT I LLOVET (Dir.) *Informe sobre el gobierno local*, Madrid. MAP-INAP, Fundació Pi i Sunyer d' Estudis Autònoms i Locals, 1992, ps. 403-418.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: «Las Leyes orgánicas: notas en torno a su naturaleza y procedimiento de elaboración», *Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED*, N° 4, 1979.
- «Artículo 23», en GARRIDO FALLA, F. (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985.
 - «Artículo 92», en Fernando GARRIDO FALLA (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980.
 - *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid, 1999.
- SANTOLAYA MACHETTI Pablo: *Manual de procedimiento electoral*, Secretaría General Técnica del ministerio de Justicia e interior, Madrid, 3ª edición, 1995.
- «Procedimiento electoral local», en *Elecciones locales*, MAP-INAP, Madrid, 1998, ps. 89 a 140.
- SÁNZ SÁNCHEZ, Juan de Dios: «Los reglamentos independientes en el ámbito municipal», *REALA* 276, enero-abril 1998, ps. 63 a 77.
- SCHAFFAHUSER, R. *Die Direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation*, Tesis, Saint-Gall, 1978.
- SCHMIDT, David: *Citizen Lawmakers: The Ballot Initiative Revolution*, Temple University Press, 1991.
- SCIULLO, Girolamo: «Partecipazione, procedimiento e acceso negli statuti local», *Le Regioni*, 1991.
- SCUDIERO: *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, 1971.
- SECHI, Guido: «Il referendum consultivo dopo la legge 142/1990», *L'amministrazione italiana*, N° 9/1994, ps. 1262-1278.
- SERRANO ALBERCA, Manuel: «Artículo 25», en Fernando GARRIDO FALLA y otros: *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, ps. 313-332.
- SERRANO PASCUAL, Antonio: *Participación ciudadana y Ayuntamientos democráticos*, Ed. A. Serrano, Tortosa, 1985.
- SIMÓN TOBALINA, Juan Luis de: «El Gobierno Municipal en el Estatuto de 1924», *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios Conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, p. 319 y ss.
- SOLER SÁNCHEZ, Margarita : «La campaña electoral en España», en Gerardo RUIZ-RICO y Silvio GAMBINO (Coordinadores), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Univerdidad de Jaén, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 299-330.

- SORIANO, Ramón: «La iniciativa legislativa popular: una institución herida de muerte», *Sistema* 167/2002, ps. 111-118.
- SOSA WAGNER, Francisco: - «Los principios de la ley básica de régimen local», en *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, Vol. I, IEF, Madrid, 1985, p. 45 y ss.
- «La autonomía local», *REALA* N° 241, 1989.
- SOUBELET: «Du bon usage des référendums locaut, l' exemple de la commune d'Avrillé Maine-et-Loire», *Revue Administrative*, 1993, p. 156 y ss.
- « Le référendum local d'Avrillé main-et-Loire suite et fin», *Administration*, janv.-mars 1995, n° 166, p. 195 y ss.
- STAHL, Jacques-Henri et CHAUVAUX, Didier: «Chronique générale de jurisprudente administrative française», *L'Actualité juridique-Droit Administratif*, 20 février 1996, p. 111 y ss.
- TALLIAN: *Direct democracy: an historical analysis of the initiative, referendum and recall process*, Los Angeles, 1977.
- TORNOS MAS, Joaquín: - «La actividad de control sobre los entes locales», en FONT I LLOVET, Tomás (Dir.): *Informe sobre el Gobierno local*, MAP-INAP. Madrid, 1992.
- TORRE: «Referendum tra Stato e Regione», *Democrazia e Diritto*, 1988, n° 6.
- TORRES DEL MORAL, Antonio: «La participación política a través de instituciones de democracia directa», en AAVV: *La participación*, Anuari de la Facultat de Dret, Estudi General de Lleida, Barcelona, 1985, ps. 23 y ss.
- *Principios de Derecho Constitucional Español*, 2ª Edición, Madrid, 1991.
- *Introducción al Derecho Constitucional*, Servicio de Publicaciones de la Facultat de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1996.
- TRAYTER JIMÉNEZ, Juan Manuel: *El control del planeamiento urbanístico*, Civitas Madrid, 1996.
- TRECHSEL, Alexander H. y SCIARINI, Pascal: «Direct democracy in Swizerland: Do elites matter?», *European Journal of Political Research* N° 33, 1998, ps. 99 a 124.
- TRONCOSO, Antonio: «La Autonomía Local: garantía institucional, desarrollo político y dificultades prácticas», en *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, ps. 163 a 184.
- TUSELL GÓMEZ, Javier y CHACÓN ORTIZ, Diego: *La reforma de la Administración local en España (1900-1936)*, INAP, Madrid, 2ª edición 1987.
- ULERI, Pier Vincenzo: «Le consultazioni popolari a livello comunale in Italia. Un problema di legittimazione politica», *Regione e Governo Locale*, 1986, 35, p. 52 y ss.
- «Referendum: tra liberalismo e democrazia. Asserzioni di valore e osservazioni empiriche», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, a. XXXII, n. 2, agosto 2002, ps. 195 y ss.
- VIPIANA, Piera Maria: «Referendum consultivi regionali e comunali», *Diritto e Società*, 1990, N° 2.
- WATERS, M. Dane «What is initiative and Referendum?» , en «I & R Factsheet», www.iandrinstute.org.
- «The Initiative and Referendum process in America-A Premier. An Overview of What is and How It Works Around the Country», en www.iandrinstute.org/Waters.htm.
- www.iandrinstute.org, especialmente el apartado titulado «I & R Factsheet», « The history of Initiative and Referendum in the United States».
- «The Initiative Industry: Its Impact on the Future of the Initiative Process», en www.iandrinstute.org/Studies.htm.
- *The Battle Over Citizen Lawmaking*, Carolina Academic Press, 2001.
- *The Initiative and Referendum Almanac*, Carolina Academic Press, 2003.
- WEAR SIMMONS, Ph. D. Charlene: «California's Statewide Initiative Process», California Research Bureau, California State Library, May 1997,

www.cainitiative.org/library/index.html.

- VERPEAUX, Michell : «Le “référendum” communal devant le juge administratif: premier bilan», *Revue Administrative*, N° 289, 1996, ps. 95-107.
- VIGUIER, Jacques: «Premières expériences de «referendum» comunali», *Revue Française de Droit Administratif*, N° 3, 1996, ps. 441-451.
- «De la mauvais utilisation du terme «référendum» au plan local (la différence logique entre référendum nacional et consultation locale)», *Petites affiches*, 25 févr. 1998.
- VILHENA DE CARVALHO, M.: «O referendo nas Constituições portuguesas», *Nação e defesa*, N°15, 1980.
- VILLARROYA, Joaquín Tomás: «Comentario al libro El régimen constitucional español», en *REDC*, N° 3, 1981, ps. 335-352.
- VILLONE, M.: «Nouve diritti e democrazia diretta nel sistema locale», *Regione e Governo Locale*, 1986, 3/5, p. 11 y ss.
- «Gli istituti di democrazia diretta nella recente legislazione regionale» en *Materiali e Atti*, n° 15, suplemento a *Democrazia e Diritto*, 1989, n° 4-5.
- VIPIANA, Piera Maria: «Referendum consultivi regionali e comunali», *Diritto e Società*, 1990, N° 2.
- ZANGHERI, R. «I Comuni», en *Programazione, autonomia, partecipazione*, I, Roma, 1978.
- ZAVOLI, Philippe: «La démocratie administrative existe-t-elle? Plaidoyer pour une refonte de l'enquête publique et du référendum local», *Revue du Droit Public*, N° 5, 2000.
- ZUCCHETTI, Alberto: *La partecipazione del cittadino nelle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1992.

ISBN 84-9828-023-0



9 788498 280234

978-84-9828-023-4