

## LA CONSULTA POPULAR COMO MECANISMO PARA REVITALIZAR EL URBANISMO DEMOCRÁTICO

Marta Llorens Ferrer\*

### Resumen

En el contexto actual de grave crisis económica, en el ámbito inmobiliario y urbanístico, han visto la luz muchas arbitrariedades por la realización de proyectos ilegales o insostenibles que han inundado de desconfianza a la sociedad. La participación ciudadana realizada a través del trámite de información pública en el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos, es una formalidad procedimental que no ha satisfecho las necesidades de democratización del urbanismo, pero la consulta directa a los ciudadanos puede permitir conocer la opinión de los ciudadanos, esencial para guiar la toma de decisiones discrecionales en el seno de la Administración.

El referéndum es un instrumento de difícil aplicación, pero la consulta no referendaria, se presenta como una herramienta eficaz para satisfacer los requerimientos de mayor profundización en materia de democracia participativa en el urbanismo. Con este escenario, se analiza la consulta urbanística, con especial atención al ámbito material que puede abarcar, teniendo en cuenta la concurrencia competencial entre el municipio y la Generalitat de Cataluña en la planificación urbanística, así como la presencia de intereses supramunicipales.

### THE POPULAR CONSULTATION AS A WAY TO REVITALIZE DEMOCRATIC URBAN PLANNING

#### Abstract

*In the current context of economic crisis, many illegal or unsustainable projects have been discovered in the sphere of urban planning. Citizen participation through public inquiry into the urban planning approval process is a procedural formality that has not satisfied the need for democratization of urban planning, but direct consultation may make the Administration aware of the opinions of the citizens, essential in guiding its discretionary decisions.*

*Referendums are difficult to implement, but non-referendary consultations could be an effective tool to satisfy the requirements of participatory democracy in urban planning. This article analyses urban public consultation, with special attention to its aims, complicated by the overlap of competences between municipalities and the Generalitat of Catalonia in urban planning matters, as well as the presence of supra-interests.*

---

\* Marta Llorens Ferrer, becaria predoctoral de la Universidad de Girona, Facultat de Dret, Campus Montilivi s/n 17071, Girona, [marta.llorens@udg.edu](mailto:marta.llorens@udg.edu).

Artículo recibido el 9.04.2013. Evaluación ciega: 12.04.2013 y 17.04.2013. Fecha de aceptación de la versión final: 3.05.2013.

**Citación recomendada:** LLORENS FERRER, Marta. «La consulta popular como mecanismo para revitalizar el urbanismo democrático». *Revista catalana de dret públic*, núm. 46 (2013), pp. 160-181, DOI: [10.2436/20.8030.01.8](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.8).

## Sumario

- 1 Sobre la insuficiente participación ciudadana en urbanismo
- 2 El marco constitucional y estatutario de la consulta popular autonómica y local
- 3 La delimitación conceptual de la consulta urbanística
  - 3.1 La diferencia entre el referéndum y la consulta popular
  - 3.2 Las consecuencias de la diferenciación entre referéndum y consulta popular en su distribución competencial y en su aplicación en materia de urbanismo
- 4 El planeamiento urbanístico como objeto de la consulta pública
- 5 Conclusiones

## Bibliografía

## 1 SOBRE LA INSUFICIENTE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN URBANISMO

La participación de los ciudadanos en el urbanismo, se limita estrictamente a la mera observación de un trámite de información pública como instrumento de obligada convocatoria en el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos. Durante el periodo de información pública, que se abre inmediatamente después de la aprobación inicial del planeamiento (y en caso de incorporación de modificaciones sustanciales durante su tramitación), todos los ciudadanos, pueden presentar alegaciones al plan, las cuales deben ser obligatoriamente contestadas por la Administración de forma motivada.<sup>1</sup>

Así, la única obligación de la Administración respecto de las alegaciones presentadas, se ciñe estrictamente a la contestación motivada de las voluntades expresadas en el trámite de información por los ciudadanos que las hayan presentado que, en su inmensa mayoría, suelen ser personas directamente afectadas por la actuación urbanística que pretende llevarse a cabo en su propiedad o en sus derechos, convirtiéndose, de ese modo, en un instrumento próximo a la satisfacción del derecho de audiencia, más que de la voluntad popular.<sup>2</sup>

En la práctica, por lo tanto, la información pública se ha manifestado como un mero trámite procedimental, que carece de trascendencia alguna, porque no vincula, de ninguna manera, a las administraciones ni a los responsables políticos, por tratarse de una simple formalidad. Por esta razón, siendo el urbanismo un campo vivo y dinámico, en constante evolución, que necesita herramientas participativas más eficaces que faciliten el desarrollo de la ciudad, existe una imperante necesidad de incrementar los supuestos de participación, con instrumentos más contundentes, como la consulta popular a los ciudadanos.

Sin embargo, la presencia de la consulta directa a los ciudadanos a lo largo de la historia jurídica constitucional ha sido muy escasa,<sup>3</sup> principalmente, por el obstáculo que supone la necesidad de obtener la

---

<sup>1</sup> De hecho, la participación funcional que realizan los ciudadanos en el proceso urbanístico, acontece en dos ocasiones distintas: en primer lugar, durante el procedimiento de formación de los instrumentos urbanísticos mediante los diferentes periodos de información pública previstos en las leyes; y, en segundo lugar, a través de la acción pública que tiene lugar cuando se pretende juzgar por la ciudadanía la legalidad urbanística. Sobre esta segunda vertiente de la participación, *vid.* COSCULLUELA MONTANER, L.: «Acción pública en materia urbanística», en RAP, núm. 71, 1973, p. 13: En este artículo se apuntan los peligros que tiene el urbanismo, los cuales justifican la existencia de acción popular en la materia, pues la actividad de los empresarios inmobiliarios dentro de un mercado especulativo, puede acabar en la comisión de irregularidades urbanísticas y con la aquiescencia de la Administración, motivada por los suculentos beneficios con los que la misma puede lucrarse; u otros más modernos como los de GEIS CARRERAS, G.: *La ejecución de sentencias urbanísticas*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009, *in totum*; o de la misma autora, «La legitimación en la fase de ejecución de sentencia para el ejercicio de la acción en materia urbanística (a raíz de la STS de 23 de abril de 2010, JUR 2010/152986)», en RDUyMA, núm. 269, 2011, *in totum*.

<sup>2</sup> *Vid.* ORDUÑA PRADA, E.: «La participación ciudadana directa en el proceso de formación de los planes urbanísticos según la jurisprudencia», en REALA, núm. 294-295, 2004, p. 334: «Entiende el TC que si bien el trámite de información pública opera como un factor coadyuvante de cierta legitimación popular del Plan —legitimidad democrática que, en todo caso, dimana directamente del hecho de que ha sido aprobado por un Ayuntamiento elegido democráticamente—, su finalidad no es realizar un llamamiento al electorado para que ratifique una decisión previamente adoptada, sino más bien, instar a quienes tengan interés o lo deseen a expresar sus opiniones para que sirvan de fuente de información de la Administración y puedan favorecer el acierto y oportunidad de la medida que se vaya a adoptar, así como establecer un cauce para la defensa de los intereses individuales o colectivos de los potencialmente afectados».

<sup>3</sup> En 1994, según datos del Ministerio de Administraciones Públicas, solamente se había practicado en menos de un centenar de ocasiones, de los cuales únicamente se autorizaron unos veinte y entre ellos, sólo cinco versaban sobre asuntos urbanísticos, de los cuales se autorizó uno solo. En efecto, la Orden APU/2648/2004, de 27 de julio, por la que se constituye la Comisión para la

preceptiva autorización del Gobierno estatal. Además, las consultas urbanísticas han sido especialmente poco numerosas, también por la ausencia de instrumentalización en el procedimiento de aprobación del planeamiento.

El modelo de democracia representativa ha sufrido algunos reveses, sobre todo en los ámbitos local y urbanístico, bañados por un sentimiento de desconfianza en los políticos. La acumulación de tramas de corrupción desmanteladas en los últimos años e incluso meses,<sup>4</sup> han desenmascarado multitud de amaños y arbitrariedades —muchas veces con un trasfondo urbanístico— que reclaman fórmulas que refuercen el espíritu democrático, y enaltezcan la participación de los ciudadanos en el gobierno de la ciudad.<sup>5</sup>

Por este motivo, parece adecuado reforzar el papel protagonista de la consulta popular en la vida cotidiana y, primordialmente, en materia urbanística,<sup>6</sup> porque, a pesar de su falta de institucionalización en el ordenamiento jurídico, no se desmerece su inmensa potencialidad, en base a diferentes razones: por la necesidad de hacer más partícipes a los ciudadanos en la vida local y urbana, por la trascendencia del urbanismo y la crisis económica en la vida cotidiana de la ciudadanía y también para mejorar la calidad de la democracia.

En este sentido, partimos de una premisa: profundizar en las formas de participación directa en materia de urbanismo, que deben complementar la democracia representativa. Se trata de una necesidad vital en los

---

elaboración de Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local, observó y cuantificó la inoperancia de la consulta pública, sugiriendo la autorización de las consultas populares por las comunidades autónomas, salvo que incidan en materias de competencia estatal.

<sup>4</sup> Vid. ALMEIDA CERREDA, M. «¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, 2008, p. 189, en la que el autor describe las características el fenómeno de la corrupción y su vinculación con el negocio del mercado inmobiliario: «Como no podía ser de otra forma, este negocio, caracterizado por la posibilidad de la obtención de beneficios fáciles y rápidos, trajo consigo el incremento de los casos de corrupción entre los servidores públicos dotados de capacidad para incidir en el mercado del suelo: los miembros de los gobiernos locales y los funcionarios locales. Así, se multiplicaron los delitos cometidos por estos actores de la vida local, relacionados, fundamentalmente, con la realización de reclasificaciones de terrenos destinadas a poner más suelo, o determinados predios, en el mercado de la construcción inmobiliaria.

Inmediatamente, la doctrina comenzó a denunciar que esta situación es fruto de que los entes locales, que asumen la mayor parte de la carga de la planificación urbanística, contando para ello con amplias potestades discrecionales, sujetas a unos muy reducidos controles, son muy vulnerables a la influencia y a la presión que sobre los mismos pueden realizar los especuladores inmobiliarios, en la medida en que se hallan en contacto directo con ellos».

Para frenar esta situación, el autor propone en este artículo intensificar los controles administrativos, una vez determinado el alcance reducido de los controles judiciales, que son los preferentes en la materia. Nosotros, sin embargo, en la línea en que lo expone TRAYTER JIMÉNEZ, J.M. *El control del planeamiento urbanístico*, Ed. Civitas, Madrid, 1996, pretendemos ir más allá, y creemos que el control social que puede realizarse a través de una mayor participación ciudadana por medio de las consultas urbanísticas, puede contribuir a conseguir este propósito.

<sup>5</sup> Según se infiere de MONTIEL MÁRQUEZ, A. «La participación ciudadana en la vida local, la consulta popular» en *Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 28, 2006, p. 133, estos problemas tan trascendentales para la democracia local han sido detectados por el Informe explicativo que precede a la Recomendación (2001) 19, sobre participación de los ciudadanos en la vida pública local del Comité de Ministros del Consejo de Europa: «un declive del interés del público y un sentimiento de hastío con respecto a la política, la dificultad de implicar más al público mediante las formas directas o populares de consulta y participación y las debilidades de las instituciones de la democracia representativa local, que hacen el sistema menos eficaz, transparente y responsable».

<sup>6</sup> Así lo pone de manifiesto, por ejemplo, MARTÍN MATEO, R. *La gallina de los huevos de cemento*, Ed. Civitas, Pamplona, 2007, p. 262: «El vecindario no equivale sin más a los ciudadanos que a nivel estatal o autonómico, acuden a los comicios. No basta con que en los Municipios se vote espaciadamente con ocasión de las elecciones de los Ediles si con ello se apodera globalmente en el más amplio sentido a los elegidos. Temas importantes como son los del urbanismo que pueden cambiar la vida de los vecindarios requerirán de específicos pronunciamientos democráticos».

tiempos de crisis que acechan a los ciudadanos, sumados a la desafección de la sociedad con los representantes democráticos que ejercen en su nombre la capacidad de decisión que corresponde a la soberanía, ya sea en el ámbito municipal como autonómico.

Los mecanismos consultivos brindan mayores oportunidades de implicación de los ciudadanos, y corresponsabilizan a la sociedad en la satisfacción del interés público latente en el urbanismo. Con la consulta pública, en definitiva, se posibilita la realización de un control social altamente efectivo de la oportunidad, sostenibilidad y legalidad de un plan que, sin vincular las decisiones administrativas —pues no trata de sustraer sus potestades—, acotará el margen de decisión de las esferas de decisión política, ya que, conociendo la voluntad y criterio populares, no podrán actuar sin tenerlos en cuenta.

## 2 EL MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DE LA CONSULTA POPULAR AUTONÓMICA Y LOCAL

La participación de los ciudadanos se encuentra amparada por la Constitución española, cuando establece, en su art. 9.2, un mandato a los poderes públicos para «facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Parece que la cobertura constitucional de la participación presta singular atención a la que versa sobre *asuntos políticos* (art. 23.1 CE), pero ello no significa que no pueda extenderse la protección de la Constitución a la participación ciudadana en asuntos administrativos.<sup>7</sup>

En concordancia con la preocupación de la Constitución por salvaguardar la participación *política* de los ciudadanos, las fórmulas consultivas reguladas se centran en la figura del referéndum (art. 92), que se configura como un tipo de consulta reservado a *decisiones políticas de especial trascendencia*, cuya autorización para celebrarlo se atribuye forzosamente al Gobierno estatal (art. 149.1.32<sup>a</sup>). Además, la utilización excepcional del referéndum ha sido avalada históricamente por el Tribunal Constitucional, que ha interpretado restrictivamente esta figura, que se considera un complemento de la democracia representativa.<sup>8</sup>

Por su parte, la Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, por la que se regulan las distintas modalidades de Referéndum (en adelante, LO 2/1980) dispone los diferentes tipos de referéndums que están sometidos a esta regulación, entre los cuales se encuentra, a los efectos del objeto de este artículo, el referéndum

---

<sup>7</sup> Sobre la diferencia entre la participación política y administrativa, *vid.* IBÁÑEZ MACÍAS, A. *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Grupo Difusión, Madrid, 2007, p. 39: el autor distingue la participación administrativa de la política desde diversos puntos de vista: (i) objetivamente, entiende que la participación administrativa se refiere al ámbito de decisión del poder ejecutivo y la Administración; (ii) subjetivamente, se caracteriza por su ejercicio tanto como ciudadano, como miembro de un grupo social; (iii) sus efectos son limitados a la influencia y no a la decisión; (iv) su función es legitimadora, pero también sirve para mejorar la eficacia de la Administración; y finalmente, (v) tanto la participación política como la administrativa, forman parte de la *vida política* y de los *asuntos públicos* a los que se refiere la Constitución.

<sup>8</sup> Entre otras, sentencias históricas como la STC 76/1994, de 14 de marzo que caracteriza la forma de Gobierno de la monarquía parlamentaria establecida en el art. 1.3 CE como un «sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa», relegando estos últimos a un uso verdaderamente excepcional; o la STC 119/1995, de 17 de julio, que reitera la misma idea sobre la que la soberanía popular «normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo».

consultivo autonómico, y se excluye el referéndum municipal sujeto a la regulación sobre régimen local.<sup>9</sup> Sin embargo, sorpresivamente, en las leyes reguladoras del régimen local, se ha mantenido la necesidad de autorización estatal (art. 71 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local [en adelante, LRBRL/1985]).<sup>10</sup>

La regulación de las consultas urbanísticas —sean municipales, sean autonómicas—, nos remite al régimen del referéndum municipal, el cual se encuentra sometido a un fenómeno de disparidad normativa porque, en primer lugar, la gran mayoría de las comunidades autónomas no regulan su propio régimen de consultas; mientras que, en segundo lugar, hay otras que concretan en sus leyes de régimen local, con poco detalle, el régimen establecido en la LRBRL/1985 —es el caso de Aragón,<sup>11</sup> Illes Balears,<sup>12</sup> Galicia,<sup>13</sup> Madrid<sup>14</sup> y la Rioja<sup>15</sup>—; y, finalmente, incluso algunas comunidades han dictado su propia ley completa que ordena íntegramente esta figura: estos supuestos son los de Andalucía,<sup>16</sup> Cataluña,<sup>17</sup> y Navarra.<sup>18</sup>

<sup>9</sup> De hecho, la CE y la LO 2/1980 se refieren, exclusivamente, al referéndum consultivo estatal y autonómico —sobre temas estrictamente políticos, como se argumentará a lo largo de este artículo—, el constituyente, el de iniciativa autonómica, y el de modificación estatutaria.

<sup>10</sup> En efecto, la teoría acerca de que la Constitución no se refiere al referéndum local queda reforzada por el hecho de que el mismo ha sido objeto de una *deslegalización* por la propia LO 2/1980, que en su Disposición Adicional excluye de su ámbito de aplicación las consultas populares que celebren los ayuntamientos, remitiendo expresamente a la LRBRL/1985. En este sentido, la competencia para su regulación corresponde al legislador ordinario de régimen local. Por lo tanto, las bases normativas donde se encuentra la regulación del referéndum local se encuentran en el art. 71 LRBRL/1985, del que llama la atención que, a pesar de que la LO 2/1980 deja fuera de su ámbito de aplicación el referéndum municipal, justamente por entender que no se encuentra bajo la previsión de autorización gubernamental que exige el art. 149.1.32ª CE, que vuelva a imponer dicho requisito.

*Vid.* LÓPEZ BASAGUREN, A. «Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La Ley vasca de la consulta ante el Tribunal Constitucional (consideraciones con motivo de la STC 103/2008)», en *Revista de Estudis Autònoms i Federals*, núm. 9, 2009, p. 219: «Pero, aunque tradicionalmente se ha hablado de referéndum municipal es sintomático que ni en la Ley orgánica ni en la Ley de Bases de Régimen Local (artículo 71) se hable de referéndum, sino de consultas populares. Y ello se debe, lo mismo que ocurre en otros ordenamientos, a la falta de claridad sobre las formas de estas consultas populares, que tradicionalmente han asumido formas mucho más laxas que las del referéndum, por lo que no necesariamente asumirían esa forma. Pero, sobre todo, es la reducción de la trascendencia política que deriva de la limitación de su ámbito geográfico que ha llevado, tradicionalmente, en diferentes países, a acoger una regulación más laxa de las consultas populares —incluso del referéndum— en el ámbito local o municipal; laxitud que no es exportable a otros ámbitos territoriales más amplios cuando la trascendencia política de la manifestación de voluntad del electorado trasciende lo puramente local». Si bien el autor está acertado, creo que la trascendencia política de los asuntos no es directamente proporcional al ámbito geográfico de la consulta, sino que la ausencia de carga política deriva de la aplicación de las normas de derecho administrativo, que es aplicable tanto al ámbito local como al autonómico.

<sup>11</sup> *Vid.* Art. 157 Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

<sup>12</sup> *Vid.* Art. 123 Ley 20/2006, de 15 diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Illes Balears.

<sup>13</sup> *Vid.* Art. 257 Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.

<sup>14</sup> *Vid.* Art. 25 Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de Madrid.

<sup>15</sup> *Vid.* Art. 168 Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de la Rioja.

<sup>16</sup> La regulación andaluza de la figura de la consulta se encuentra en la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de consultas populares locales (en adelante, Ley 2/2001), y también en el Decreto 298/2002, de 10 de diciembre, que regula la organización y el funcionamiento del Registro de consultas populares locales en Andalucía. *Vid.* RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.L.. «Una primera aproximación a la Ley de regulación de las consultas populares locales en Andalucía 2/2001, de 3 de mayo», en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 286-287, 2001, p. 457 y ss; y NÚÑEZ LOZANO, C. «Las consultas populares locales», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 42, 2001, p. 427 y ss.

<sup>17</sup> En Catalunya, el régimen jurídico de la consulta popular municipal quedaba recogido por un capítulo del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Catalunya, y se encontraba desarrollado por el Decreto 294/1996, de 23 de julio, por el que se aprobó el Reglamento de consultas populares municipales. Posteriormente, toda esta normativa catalana fue derogada porque su regulación fue absorbida por la Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum (en adelante, Ley 4/2010), sobre la cual, pende la resolución de un recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno (recurso núm. 8912/2010).

Además, debe completarse el esquema normativo acudiendo a la regulación de las ordenanzas municipales, que suelen contener especificaciones procedimentales para cada municipio.<sup>19</sup>

Sin embargo, existe poco margen de autonomía para el desarrollo normativo efectuado por las comunidades autónomas y por los municipios, puesto que el procedimiento para la convocatoria y la celebración de consultas viene marcado por la obligatoriedad de la autorización estatal, que pervive en virtud del art. 71 LRBRL/1985.

En este contexto, el Estatuto de autonomía de Catalunya (en adelante, EAC/2006) ha ampliado el contenido participativo mediante una Carta de Derechos,<sup>20</sup> que comprende en su art. 29 un amplio derecho de participación, que incluye la promoción de la convocatoria de consultas populares por la Generalidad y los ayuntamientos en el ámbito de sus competencias.<sup>21</sup>

En coherencia con el propósito de incrementar la participación ciudadana, el EAC/2006 estableció en su art. 122, la competencia exclusiva de la Generalidad para regular el régimen jurídico, las modalidades y el procedimiento y para convocar diversos instrumentos participativos, entre los cuales, se encuentra la

---

El debate en torno a la constitucionalidad de la Ley 4/2010, se basa en que la norma comete una infracción de las competencias establecidas en materia de consultas, por el hecho de que el referéndum autonómico debe ser regulado por Ley orgánica estatal, por considerar también que se trata del ejercicio del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos. Sin embargo, no es así: por un lado, no hay vinculación de la consulta popular con el art. 23 CE; y, por el otro, y como consecuencia de este hecho, no hay obligación de regular el referéndum municipal (ni autonómico) por Ley orgánica, así que es perfectamente viable que lo haga una ley autonómica. Lo más curioso de todo ello es que sólo la Ley catalana de consultas haya sido impugnada por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, y no en cambio sus homólogas andaluzas y navarras.

<sup>18</sup> Por su parte, Navarra ha ordenado la consulta popular en la Ley foral 27/2002, de 28 de octubre, de Consultas Forales de Ámbito Local (en adelante, Ley foral 27/2002).

<sup>19</sup> En los últimos tiempos, ha habido una oleada de nuevos reglamentos de participación ciudadana (en adelante, RPC) encaminados a recoger justamente este tipo de procedimientos. Esta proliferación se produjo para dar cumplimiento a la previsión del art. 70.bis.1 LRBRL/1985 (que por el contrario, no ha sido acogida por la mayoría de leyes autonómicas de desarrollo del régimen de la Administración local). Como explica CASTEL GAYÁN, S. «La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias», en *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, núm. 312, 2010, p. 185, la mayor parte de los RPC de última generación, han asumido como referente para la redacción de su contenido el texto de la Recomendación Rec (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública a nivel local de 6 de diciembre de 2001.

<sup>20</sup> Vid. BARCELÓ SERRAMALERA, M. «Las declaraciones de derechos y deberes estatutarias. Especial referencia al Estatuto de autonomía de Cataluña», en CASTELLÀ ANDREU, J.M. Y OLIVETTI, M. (coords.) *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009, p. 145: entiende que la finalidad dicha Carta de Derechos se hizo con un compromiso de predominación de los derechos sociales y de participación para reforzar el principio democrático: «la competencia exclusiva de la Generalidad sobre la organización de sus instituciones de autogobierno permite reforzar en el ámbito autonómico, por la vía del reconocimiento de derechos, la democracia participativa, poco desarrollada por la Constitución (consultas populares, participación administrativa sectorial o participación en el proceso de elaboración de leyes). En este caso, el Estatuto ha operado complementando el texto constitucional, expandiendo el derecho matriz, o reconociendo derechos *ex novo*, especialmente en el ámbito de los derechos de participación sectorial y para determinados colectivos».

Siguiendo a TUR AUSINA, R. Y ÁLVAREZ CONDE, E. *Las consecuencias jurídicas de la sentencia 31/2010, de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La Sentencia de la Perfecta Libertad*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2010, pp. 168-180: a pesar de que la naturaleza de las cartas de derechos establecidas estatutariamente no es pacífica, la inclusión de las mismas en el Estatuto no se opone a la Constitución, mientras se respeten sus previsiones, y así lo avala el Tribunal Constitucional, mientras tales declaraciones se realicen en ejercicio de competencias autonómicas.

<sup>21</sup> Sin embargo, Catalunya no es la única Comunidad Autónoma preocupada por incrementar la participación, como pone de manifiesto la proliferación de leyes autonómicas sobre fomento de la participación, como la de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana; la Ley 5/2010, de 21 de junio, de Fomento de la Participación Ciudadana de Canarias, que en su art. 20 contempla la figura específica de las consultas populares; o la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, de Participación Ciudadana de Guipúzcoa, que regula en sus arts. 17-21 un régimen jurídico más completo de las consultas populares.

«consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32<sup>a</sup> de la Constitución». Con esta expresión, cabía la posibilidad de interpretar que la competencia para dicha regulación se refería a cualesquiera clases de consulta, incluido el referéndum, que pretendía igualarse con las consultas populares.

No obstante, tal interpretación ha sido erradicada por completo por la STC 31/2010, de 28 de junio,<sup>22</sup> que, aún declarando la constitucionalidad del precepto, adopta una interpretación restrictiva,<sup>23</sup> dejando al margen de la competencia de la Generalidad cualquier aspecto relacionado con la íntegra institución del referéndum, siguiendo la línea diferenciadora del mismo con la figura de la consulta popular, establecida por la STC 103/2008, de 11 de septiembre, en la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política (en adelante, STC 103/2008).

---

<sup>22</sup> Vid. MARTÍN NÚÑEZ, E. «El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 94, 2012, p. 119: la autora considera *neutralizadas* las intenciones del Estatuto catalán, y advierte que el Tribunal Constitucional limita las competencias autonómicas a las consultas para recabar opiniones sobre asuntos de interés público, y da a la competencia de autorización estatal del art. 149.1.32<sup>a</sup> CE un alcance general, «atribuyendo al Estado la competencia sobre toda la regulación de la institución referendaria y no sólo la competencia para la autorización de su convocatoria». Concluye que «esta competencia sólo puede ser eludida si se niega que la consulta sea un referéndum».

De acuerdo con el criterio de CASTELLÀ ANDREU, J.M. «La competencia en materia de consultas populares por la vía de referéndum en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña», en *Revista catalana de dret públic*, núm. extra, 2010, p. 310, esta interpretación es la más restrictiva de las posibles.

<sup>23</sup> Sin embargo, aún existen posturas más restrictivas, pues deben apuntarse algunas voces discrepantes, que se postulan a favor de la inconstitucionalidad del art. 122 EAC/2006. En primer lugar, el voto particular formulado por el magistrado Sr. RODRÍGUEZ ZAPATA, que considera, contrariamente al resto de los miembros del Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, que el art. 122 EAC/2006 es inconstitucional, en base a que: «La competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.32<sup>a</sup> CE, unida a la reserva de ley orgánica dispuesta en el art. 92.3 CE, muestran una opción inequívoca del constituyente de 1978: evitar que, en nombre de una exageración absurda y desviada del llamado principio democrático, se repitiesen abusos de procedimientos pseudo democráticos (referendo, consultas populares, etc.) de los que se adornaron siempre las experiencias autocráticas, especialmente en el período comprendido entre las dos guerras mundiales o las mismas leyes fundamentales del régimen anterior. Esa opción del constituyente no puede ser soslayada con facilidad. (...)»

El art. 122 del EAC es —en fin— inconstitucional al atribuir a la Generalidad una competencia exclusiva para la convocatoria de consultas populares. La Sentencia interpreta esta norma hasta vaciarla de contenido pero es claro que la misma también vulnera las competencias del Estado en esta materia, como lo muestra *ictu oculi* la nueva Ley catalana 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, dictada ya en desarrollo del EAC».

Por otro lado, *vid.* LÓPEZ DE LERMA, J.: «La dudosa competencia exclusiva de la Generalidad de Catalunya para promover consultas populares», en *Diario la Ley*, núm. 6810, 2007, p. 977: «La introducción por el legislador ordinario, sea vía estatutos de autonomía o sea por medio de otra norma legal, como la anteriormente citada, de la expresión *consulta popular* se hace extraña al unívoco lenguaje empleado por el constituyente mediante el uso exclusivo del vocablo *referéndum*. Sólo puede aceptarse desde una calidad jurídico-constitucional inferior a los supuestos contenidos en la Carta Magna y da pie, en la práctica, a un conjunto de instrumentos de participación ciudadana que van más allá de lo muy estricto que se contiene en el vocablo *referéndum*. La cita, en el art. 122 del Estatuto de autonomía de Cataluña, de todo un elenco de herramientas de consulta popular como encuestas, audiencias públicas o fóruns de participación, así lo pone de manifiesto».

Por último, *vid.* PÉREZ SOLA, N.: «La competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de consultas populares» en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009, p. 442, que califica la distinción de la consulta con el referéndum de *artificiosa*.



### 3 LA DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA CONSULTA URBANÍSTICA

#### 3.1 La diferencia entre el referéndum y la consulta popular

Para delimitar el ámbito al que pertenecen las consultas sobre urbanismo que se proponen en este artículo como instrumento para avanzar hacia un urbanismo democrático, resulta esencial comprender, previamente, la diferencia entre referéndum y consulta popular, para seguidamente, poder ajustar un régimen jurídico de la consulta urbanística adaptado a su propia naturaleza.

La polémica sobre la diferencia entre referéndum y consulta, es una cuestión que en otros países está superada,<sup>24</sup> pero en España ha experimentado un repunte entre las discusiones doctrinales y jurisprudenciales más actuales, por las previsiones de los nuevos estatutos de autonomía.

Entre ellos, el EAC/2006 (art. 122), pero también el Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por LO 2/2007, de 19 de marzo (en adelante, EAAnd/2007) —( art. 78 )— , o el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por LO 5/2007, de 20 de abril (en adelante, EAAr/2007) —( art. 71.27)—, han sido redactados de forma casi idéntica (salvo algunos aspectos sobre el alcance competencial que ha matizado el Tribunal Constitucional), incluyendo las encuestas, audiencias públicas y los foros de participación como clases dentro del género de las consultas populares. Cada uno de los estatutos citados coinciden en establecer una competencia exclusiva en lo que se transcribe a continuación:

«para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por *ella misma* o por los entes locales en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de convocatoria popular». (*ella misma* es la expresión utilizada por el EEAnd/2007, pero que se refiere en todos los casos al órgano ejecutivo autonómico)»

Con estas fórmulas enunciativas, se intentó diferenciar entre consultas populares y referéndums consultivos, con el propósito de dinamizar la democracia participativa otorgando la competencia exclusiva

<sup>24</sup> La doctrina italiana ya se ha ocupado de argumentar la diferencia entre referéndum y consulta no referendaria, apoyándose en antecedentes legislativos en la materia. Por ejemplo, *vid.* DI GIOVINE, A.: *Democrazia diretta e sistema político*, Cedam, Padova, 2001, p. 35, distingue las dos categorías y entiende que las consultas, en contraposición al referéndum, referido a la totalidad del censo como representante de la soberanía popular, se dirigen a una singular categoría de ciudadano más particular, (comerciantes, padres, etc.), y se realiza a través de métodos, garantes de los derechos de los votantes igual que el sistema electoral, pero, al mismo tiempo, menos formales, como asambleas, *hearings*, cuestionarios, sondeos, etc.

Asimismo, *vid.* LUCIANI, M.: «Il referéndum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana», en *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, 2008, p. 163: se refiere al referéndum con las siguientes palabras: «*si trata, dunque, di una votazione popolare a contenuto non elettorale*», y lo distingue de otras fórmulas de pronunciamiento popular con las que se ha confundido tradicionalmente: «*le anglosassoni deliberations, [...], le assemblee popolari, la petizione, le elezioni*». Afirma, además, que «*per riprendere la nota terminología tedesca, il referéndum (Volksentscheid) può considerarsi una specie del genere consultazioni popolari (Volksabstimmungen)*».

Esta diferenciación entre las dos figuras, referendaria y no referendaria, ha sido asumida por la legislación regional, entre otras, la Legge regionale núm. 3/2010, 9 febbraio 2010, n. 3, «Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali»; la Legge Regionale Toscana 27 dicembre 2007, n. 69 «Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali»; o la Legge Regionale Umbria 4 dicembre 2006, n. 16 «Disciplina dei rapporti tra l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali e l'azione di comuni, province, Regione, altri enti locali e autonomie funzionali in ordine allo svolgimento di attività di interesse generale secondo i principi di sussidiarietà e semplificazione».

a las comunidades autónomas y permitir crear ámbitos en los que no fuese aplicable la necesaria obtención de la autorización estatal para la convocatoria de referéndums.

Sin embargo, el objeto de una consulta popular era complejo de definir ante este panorama ambiguo y abierto a múltiples interpretaciones, pero la jurisprudencia administrativista y constitucional, se ha ocupado de delimitar el concepto de referéndum. La primera sentencia que contribuyó a definir las líneas divisorias entre referéndum y consulta popular, fue la STC 103/2008, que, entre muchos otros aspectos que no son determinantes para nuestro estudio y que han sido tratados ampliamente por la doctrina,<sup>25</sup> dictaminó que el referéndum se diferencia de la consulta no refrendaria porque supone un llamamiento a todo el cuerpo electoral y porque se realiza siguiendo el procedimiento electoral:

«Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica *por vía de referéndum* (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta refrendaria.»

Asimismo, al hilo de la STC 31/2010, las consultas populares incluyen las encuestas, audiencias públicas y los foros de participación, pero deben distinguirse del referéndum como instrumento que expresa la voluntad del sujeto destinatario del derecho fundamental a la participación política expresado en el art. 23.1 CE.<sup>26</sup> Atendiendo a la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional en esta sentencia, podremos averiguar, en sentido contrario, los elementos definitorios de la consulta popular no refrendaria:

«Caben, pues, consultas populares no refrendarias mediante las cuales “se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos” distintos de los que califican una consulta como referéndum (STC 103/2008, F. 2) y con los límites materiales a los que también hicimos referencia en la STC 103/2008 (F. 4) respecto de todo tipo de consultas, al margen de la prevista en el art. 168 CE.»

En este sentido, según el Tribunal Constitucional, existe una verdadera diferencia entre referéndum y consulta popular, que radica en los siguientes puntos característicos y diferenciales del referéndum frente a

---

<sup>25</sup> Entre otros aspectos, la sentencia se pronuncia a favor de la competencia de las comunidades autónomas para convocar consultas populares, en virtud de su capacidad de autogobierno, o sobre la naturaleza del referéndum consultivo en contraposición al referéndum vinculante. Estas cuestiones han sido ampliamente tratadas por IBÁÑEZ MACÍAS, A. «¿Qué es un referéndum?», en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 2, 2009, p. 106.

<sup>26</sup> Además, tal y como apunta BUENO ARMIJO, A. «Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial», en *RAP*, núm. 177, 2008, p. 207, estas figuras presentan en común una connotación distinta al referéndum, en cuanto que representan voluntades distintas: «En este sentido, y en primer lugar, parece posible establecer intuitivamente (y quizá apuntalar etimológicamente) una distinción entre ambos conceptos a partir del *nomen iuris* de cada uno de ellos. De una parte, “consulta popular” parece evocar toda interpelación (“consulta”) realizada a un cuerpo político, el pueblo (“popular”), con el fin de que se pronuncie respecto de una determinada cuestión, sobre la que recaerá una decisión definitiva emanada de un poder público distinto. Por su parte, el término “referéndum” connotaría una interpelación que persigue, en concreto, la confirmación (“refrendo”) por parte del cuerpo político de una decisión ya tomada por sus representantes (la sanción de una determinada ley, la aprobación de un proceso autonómico). En definitiva, la diferencia entre ambas figuras se situaría en la finalidad perseguida por cada una: la consulta popular se situaría en la fase de formación de la voluntad, mientras que el referéndum se identificaría con la voluntad misma, finalmente expresada».

la consulta popular: (i) el titular de la soberanía, basado en los ciudadanos del censo, versus otro cuerpo consultado; (ii) el procedimiento electoral versus otro procedimiento; y (iii) la participación política versus otro tipo de participación.

Se trata de una diferenciación, por lo tanto, muy argumentada, que ofrece tres criterios determinantes e inequívocos para reconocer si se está en presencia de un asunto que tiene que someterse a referéndum o bien a consulta popular.<sup>27</sup>

Las consultas urbanísticas son de naturaleza administrativa y se ciñen exclusivamente al ámbito de las competencias autonómicas y locales, de modo que pueden excluirse de la regulación del referéndum, porque las urbanísticas son siempre consultas de naturaleza estrictamente administrativa, basadas en el ejercicio de la potestad administrativa de planeamiento y, concretamente, vinculadas al procedimiento de aprobación de los planes, reservado a los municipios y comunidades autónomas. En este sentido, forman parte estrictamente del ámbito competencial municipal, de modo que constituyen una pieza más de la autonomía institucional de los municipios (art. 137 CE), como se desprende de la STC 213/1988, de 11 de noviembre, en la que el Tribunal Constitucional se pronuncia a favor de permitir, por parte del Estado o las comunidades autónomas, únicamente controles de legalidad, los cuales no afectan al núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía de los municipios, excluyendo de tal modo los controles de oportunidad.

En definitiva, teniendo en cuenta que las consultas de naturaleza administrativa no tienen que seguir la vía del referéndum; y que las urbanísticas versan sobre competencias locales o autonómicas que no se refieren nunca a temas de participación política —entendiendo por tales todos aquellos relacionados con cuestiones trascendentales para los titulares de la soberanía—, resulta claro que las consultas urbanísticas no forman parte del subgénero del referéndum, lo que les abre las puertas a ser objeto de la consulta popular *no refrendaria*.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> En opinión de MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, L. «Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum», en *Anuario del Gobierno Local*, 2010, p. 482, la confusión entre ambas figuras se debe a la identificación sustancial entre una y otra, como demuestra en su afirmación relativa al Fundamento Jurídico 69 de la STC 31/2010: «La necesaria regulación por Ley orgánica estatal de los referendums autonómicos que demanda la Sentencia no se compadece con esa normativa básica y su desarrollo autonómico relativo a dichas consultas, sobre las cuales ha sido una característica generalizada entre la doctrina el calificarlas como «referendums», habiendo también la jurisprudencia empleado con normalidad ese término. Y ello no creo que haya sido el resultado de imprecisiones o falta de rigor, sino la consecuencia de apreciar una identificación sustancial entre, de un lado, las consultas municipales convocadas al amparo del artículo 71 LBRL y, en su caso, de los correlativos preceptos autonómicos y, de otro, la definición del referéndum como «consulta al cuerpo electoral sobre asuntos de relevancia con las garantías propias del procedimiento electoral», que ha sido acogida por el propio Tribunal Constitucional».

<sup>28</sup> Sin embargo, esta diferenciación ha sido detractada por algunas voces doctrinales. Vid. LINDE PANIAGUA, E. y HERRERO LERA, M. «Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 6, 1980, p. 93, que concluye en la obligatoriedad de la intervención del gobierno estatal por medio de su autorización, sea cual sea el tipo de consulta que se plantee, refrendaria o no refrendaria.

También el Consejo de Estado en su Informe núm. 1119/2008, de 3 de julio, ha criticado la distinción entre referéndum y consulta no refrendaria con poca fortuna, pues no se argumenta con criterios jurídicos concretos, sino con afirmaciones rotundas y expeditivas, no motivadas: «No puede pretenderse que la simple utilización del término “consulta” y no “referéndum” sea suficiente para defraudar la competencia exclusiva del Estado sobre la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en virtud del artículo 149.1.32ª de la Constitución [...]. En nuestro ordenamiento todos los posibles referendos y

### 3.2 Las consecuencias de la diferenciación entre referéndum y consulta popular en su distribución competencial y en su aplicación en materia de urbanismo

En vista de las dificultades para la aplicación práctica del referéndum en todos los ámbitos, tal y como hemos expresado, y ante los impedimentos que los requerimientos y procedimientos de la legislación estatal suponen para alcanzar el objetivo de mayor participación, resulta fundamental distinguir con nitidez los supuestos de aplicación de la consulta popular, porque la consecuencia de su reconocimiento pleno es la posibilidad de atribuir su regulación a las comunidades autónomas, así como su convocatoria sin la necesidad de obtener autorización estatal.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, y en la línea fijada por el Tribunal Constitucional en las sentencias analizadas, suscribimos la constitucionalidad plena de la competencia exclusiva<sup>29</sup> de las comunidades autónomas para la entera regulación de las consultas populares no refrendarias y su convocatoria sin necesidad de recabar autorización estatal,<sup>30</sup> porque el Estado no ostenta competencias expresas para su regulación, ni tampoco goza de competencia para autorizarlas por cuanto se trata de consultas no refrendarias que escapan al ámbito de aplicación del art. 149.1.32 CE.

De este modo, las comunidades autónomas son las competentes para regular la institución de la consulta popular no refrendaria,<sup>31</sup> competencia que ya está ejerciendo Catalunya, cuya consulta popular no refrendaria ya está en vías de desarrollo normativo en virtud del Proyecto de ley de consultas populares no refrendarias, que fue admitido a trámite por la Mesa del Parlamento el 10 de enero de 2012 (en adelante, PLCNR).<sup>32</sup>

La consecuencia fundamental de que la competencia para la regulación de la consulta urbanística recaiga exclusivamente en el legislador autonómico, es la oportunidad que se abre ante las comunidades autónomas y los municipios para la supresión de la autorización estatal requerida para cualquier consulta de carácter refrendario, sin que el mencionado art. 71 LRBRL/1985 suponga un impedimento.<sup>33</sup>

---

consultas populares por vía de referéndum autonómicos están incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 149.1.32<sup>a</sup> de la Constitución, por lo que la autorización estatal es en todo caso preceptiva.»

<sup>29</sup> Por este motivo, no compartimos la opinión de algunos autores, que entienden que se trata de una *exclusividad impropia*. En este sentido se postula también LÓPEZ DE LERMA, J. «La dudosa competencia exclusiva de la Generalidad de Catalunya para promover consultas populares», *op.cit.*, p. 975. Sin embargo, si bien es cierto que respecto de la institución refrendaria la competencia no puede ser exclusiva, por el contrario, la consulta popular es de competencia exclusiva autonómica, con el contenido pleno de la palabra *exclusividad* y sin vaciarla de significado.

<sup>30</sup> En la misma línea, la doctrina también ha admitido la constitucionalidad de la regulación de las consultas populares no refrendarias por una comunidad autónoma por la previa existencia de una competencia exclusiva para ello. Lo entiende de este modo LASAGABASTER HERRARTE, I. *Consulta o Referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*. Ed. Lete, Bilbao, 2008, p. 67; así como BOSSACOMA BUSQUETS, P. «Competències de la Generalitat de Catalunya sobre regulació i convocatòria de consultes populars», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 15, 2012, p. 268.

<sup>31</sup> Además, debe tenerse en cuenta que el régimen de las consultas populares, en general, es competencia de las comunidades autónomas independientemente de si los respectivos estatutos de autonomía lo han recogido expresamente en su ámbito competencial, pues deriva de la competencia de régimen local, e incluso puede considerarse englobada en la competencia autonómica para el desarrollo del régimen jurídico de las administraciones públicas. Así se especifica por FONT LLOVET, T. «El referéndum local a España», en *Autonomies. Revista catalana de dret públic*, núm. 2-3, 1985, p. 120.

<sup>32</sup> El 19 de septiembre de 2012 fueron publicadas en el BOPC las enmiendas al articulado presentadas por los partidos políticos.

<sup>33</sup> De hecho, desde el momento en que el Tribunal Constitucional reconoce que las comunidades autónomas tienen la competencia para regular las modalidades de referendo excluidas del ámbito de la Constitución, como lo son el referéndum municipal y el

Sin embargo, para la efectiva incorporación de la consulta al procedimiento de aprobación de los planes, la necesaria regulación del régimen general de las consultas populares no refrendarias por una Ley autonómica, debe ir acompañada de su institucionalización por las leyes urbanísticas. Es lo más apropiado para el urbanismo que la propia normativa urbanística autonómica pueda incidir en la regulación de la consulta popular en el desarrollo de los planes urbanísticos, para institucionalizarla como parte del procedimiento para su aprobación, y como un mecanismo de participación democrática, preceptivo y obligatorio en algunos casos.<sup>34</sup> Actualmente no existe ninguna previsión a este respecto, excepto en el art. 108 Ley 2/2006, de 30 junio, de suelo y urbanismo de País Vasco, que contiene la posibilidad de celebrar consulta popular municipal ante la existencia de controversias ciudadanas evidentes sobre alguno de los aspectos incluidos en el plan.

#### 4 EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO COMO OBJETO DE LA CONSULTA PÚBLICA

Una vez admitido que la participación ciudadana en la elaboración de los planes es más bien escasa, y asumida la relegación de la figura del referéndum a cuestiones soberanas, el incremento de la participación en asuntos urbanísticos, que, como hemos analizado en el apartado anterior, son de naturaleza estrictamente administrativa, tiene que producirse necesariamente a través de las consultas populares.

La información pública es un conjunto de trámites consistentes en la exposición pública de la documentación completa del plan o instrumento urbanístico, para la presentación de alegaciones o sugerencias.<sup>35</sup> La finalidad del trámite de información pública en el planeamiento municipal es, además de garantizar el principio de legalidad, asegurar el acierto y oportunidad de las determinaciones que se disponen en materia de suelo por el plan que se somete a la información pública, tal y como se desprende de la STC 119/1995, de 17 de julio:

«Es cierto que a través del trámite de información pública se dota de cierta legitimación popular al Plan aprobado —aunque tampoco puede olvidarse que en el presente caso la legitimidad democrática le viene dada por haber sido aprobado por un Ayuntamiento elegido democráticamente—; pero su finalidad no es realizar un llamamiento al electorado para que ratifique una decisión previamente adoptada (ni para que

---

autonómico, la previsión de intervención estatal realizada por el art. 71 LRRL, si afectara a las consultas no refrendarias, no sería más que una invasión de la legislación básica sobre las competencias autonómicas.

<sup>34</sup> Vid. AMOROSINO, S. «Alla ricerca dei “principi fondamentali” della materia urbanistica tra postestà normative statali e regionali», *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, núm. 1, 2009, *in totum*: El autor considera que la consulta es un indispensable complemento del principio de la planificación, y, consecuentemente, estima que tiene que pasar a formar parte del contenido mínimo de una ley estatal de principios en materia urbanística: «*Indispensabile completamente del principio sarebbe l’affermazione della obbligatoria, ampia partecipazione, ab initio, al procedimento pianificatorio, anche mediante referendum sugli indirizzi, contenenti le scelte generali, che devono essere somministrati dall’ente al tecnico (ciò che garantirebbe una certa trasparenza)*».

<sup>35</sup> Este trámite, que para el derecho urbanístico en España es un instrumento preferencial y de gran importancia para garantizar la participación pública, en el ordenamiento jurídico público italiano que hemos tomado de referencia, sin embargo, no es obligatorio. En sustitución al mismo, la jurisprudencia ha admitido un «principio de ponderación de los intereses privados y públicos», consistente en una audiencia estrictamente a los afectados directos que complementa la exclusivamente obligatoria información pública que se da para la aprobación del *piano regolatore generale*. Vid. MENGOLI, G.C.: *Manuale di Diritto Urbanistico*, 6ª ed, Giuffrè Editore, Milano, 2009, p. 26: «Si può quindi affermare che l’esigenza di realizzare il principio della partecipazione dei cittadini agli atti di pianificazione non è certamente soddisfatta con l’istituto delle osservazioni al (solo) piano regolatore generale o particolareggiato intese come semplice mezzo di denuncia collaborativa, senza quindi un vero contraddittorio».

determine el sentido de la que haya de adoptarse), sino, más bien, instar a quienes tengan interés o lo deseen a expresar sus opiniones para que sirvan de fuente de información de la Administración y puedan favorecer así el acierto y oportunidad de la medida que se vaya a adoptar, así como establecer un cauce para la defensa de los intereses individuales o colectivos de los potencialmente afectados. Se trata de un llamamiento a las personas o colectivos interesados al objeto de que puedan intervenir en el procedimiento de adopción de acuerdos.»

Partiendo de la insuficiente regulación, la falta de institucionalización de la consulta popular urbanística, asumiendo la competencia de las comunidades autónomas para regularla, y teniendo en cuenta algunas ideas comprendidas en el PLCNR, en este apartado se tratará de aportar diversas soluciones para la regulación del régimen jurídico de la consulta popular en materia urbanística, contribuyendo, de algún modo, a aportar algunas propuestas de *lege ferenda*, para una regulación futura de dicha institución, siempre centrando la atención —por razones de espacio— en las cuestiones competenciales y en el ámbito objetivo de la consulta.

Con carácter previo, debe decirse que los únicos ámbitos que pueden ser sometidos a consulta son aquellos en los que existe una importante dosis de discrecionalidad administrativa, de modo que el mayor campo de batalla de las consultas populares en materia urbanística, es el planeamiento urbanístico, momento en que se definen las grandes líneas de ordenación de la ciudad y en el que la Administración hace uso de sus potestades discrecionales, que de esa manera se someterán a mayor control social. Por el contrario, no parece adecuado someter a consulta los instrumentos de gestión, porque las grandes decisiones ya han sido tomadas en sede de planeamiento, y tampoco son susceptibles de consulta los actos de intervención (licencias, parcelaciones, órdenes de ejecución, etc.), ni de disciplina urbanística, que son áreas del derecho regladas, sin ningún margen de discrecionalidad.

Se propone que la regulación urbanística concrete el objeto del referéndum en materia urbanística, cuestión cuya respuesta queda comprometida, como se verá a continuación, por la concurrencia de competencias autonómicas y municipales en el ámbito del planeamiento urbanístico. En este sentido, la incorporación de normas esencialmente urbanísticas que clarifiquen el ámbito objetivo de la consulta popular municipal, se convierte en una regulación de vital importancia y que sólo la normativa autonómica es competente para hacerlo en virtud del principio autoorganizativo.

La mayor problemática que presenta la regulación e institucionalización de la consulta, es delimitar su ámbito objetivo, pues las competencias ejecutivas en materia de planeamiento son concurrentes entre el municipio y la Comunidad Autónoma, que, a su vez, tiene el deber de respetar la autonomía local. Efectivamente, varias competencias en esta materia concurren, trascendiendo muchas veces el nivel municipal, pero también porque, estando presentes intereses primordialmente locales, las decisiones finalmente deben ser tomadas a nivel autonómico. Así, en algunos supuestos, predominará el interés municipal en la realización de la consulta, a pesar de que la Comunidad Autónoma tenga también competencias, por ejemplo, para la decisión final; y en otros casos, la prevalencia del interés supramunicipal determinará el ámbito superior de la consulta o bien su propia exclusión.

Tomando de referencia el extrapolable art. 71 LRBRL/1985, sobre el referéndum municipal, que dispone que el mismo tiene que versar sobre «asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que

sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos», los asuntos urbanísticos que pueden ser sometidos a consulta por el municipio tienen que reunir unas condiciones: (i) en primer lugar, tienen que ser de la competencia propia municipal; (ii) en segundo lugar, debe tratarse de cuestiones de carácter local; y, (iii) por último, tienen que gozar de una especial relevancia para los vecinos.

De este modo, la primera gran pregunta que debemos plantearnos es si la potestad de planeamiento es una *competencia municipal propia*. Por un lado, están excluidas de las competencias municipales propias las competencias delegadas. Así, en materia de planeamiento urbanístico las delegaciones que en virtud del art. 27 LRBRL/1985 podrían hacer el Estado, la Comunidad Autónoma o la Provincia hacia el municipio, no se pueden dar, ya que los municipios ejercen sus competencias urbanísticas en los términos establecidos por la legislación urbanística y de régimen local bajo el principio de autonomía para la gestión de los intereses respectivos. Y así, respecto de las delegaciones que cada municipio pueda eventualmente realizar a favor de órganos de colaboración como gerencias, consorcios, y mancomunidades, en virtud del art. 14.3 TRLUC/2010, no se genera ningún tipo de duda acerca de que las mismas seguirán formando parte de asuntos inherentes a la competencia y esfera municipal.

Aparte de este matiz, en urbanismo casi no hay competencia municipal exclusiva, de modo que no debe confundirse la *competencia propia municipal* con la *competencia exclusiva del municipio*, pues ello constituiría una interpretación *contra legem* del art. 71 LRBRL/1985, tal y como dispone la STS de 23 septiembre 2008 (Ar. 4549)<sup>36</sup>, de cuya interpretación se desprende que sólo puede prosperar el argumento de la concurrencia competencial para excluir del objeto de una consulta popular un asunto urbanístico si el mismo forma parte estrictamente de una competencia exclusiva estatal o autonómica o una delegación:

«La lectura armonizadora de los artículos 1, 18.1 f) y 71 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y de los artículos 3 y 4 de la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988, permite determinar que el concepto de competencias propias municipales, en cuyo ejercicio, los municipios, para preservar la garantía constitucional del principio de autonomía local, tienen la capacidad efectiva de ordenación y gestión y de promover las iniciativas que se consideren pertinentes dentro del marco legal, se corresponde con las atribuciones o el núcleo de competencias básicas encomendadas por la Ley a dichas Entidades locales, lo que no impide que, por la naturaleza de la materia o por su extensión, su titularidad o ejercicio sea concurrente con las competencias de planificación atribuidas a autoridades regionales o autonómicas, puesto que no necesariamente las competencias locales deben ser plenas o completas, de modo que quedan excluidos del objeto de las consultas populares municipales aquellos asuntos que, aún teniendo un carácter local y tratar de una materia que sea de especial relevancia para los intereses de los vecinos, afecten a competencias exclusivas del Estado o de las comunidades autónomas o a aquellas competencias del Estado o de las comunidades autónomas atribuidas por delegación a los entes locales.

(...)

---

<sup>36</sup> La STS de 23 de septiembre de 2008 (Ar. 4549) declaró la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se denegó la autorización para la celebración de una consulta popular sobre la realización de un Plan General de Ordenación Urbana, entendiéndose que el mismo había interpretado *contra legem* el art. 71 LRBRL/1985. En efecto, se argumenta dicho pronunciamiento jurisprudencial en base a la diferenciación entre los asuntos de *competencia propia municipal* que requiere el precepto citado para la celebración de consultas, y los asuntos de competencia exclusiva municipal. Así, teniendo en cuenta que la aprobación inicial de un Plan General de Ordenación Urbana es competencia municipal, se reconoce por el tribunal la posibilidad de celebrar consultas sobre su oportunidad a los ciudadanos.

»Este criterio, que puede expresarse con carácter general, cobra especial importancia en el caso de la legislación urbanística, al residir la mayor parte de las competencias en el ámbito local, si bien se ha reservado a la Administración General del Estado primero, y a la autonómica desde 1978, la apreciación de los intereses supralocales y el control de legalidad. Esta situación deriva hacia la existencia de una concurrencia competencial en determinadas materias, que en unos casos da lugar a una tutela «de facto» de la Administración autonómica sobre la municipal, o bien a una indeterminación de la competencia efectiva, que puede llevar a la desprotección de determinados derechos ciudadanos.»

La sentencia transcrita es elemental para delimitar el concepto de *competencia municipal propia*, de modo que la misma avala y refuerza la teoría formulada por TRAYTER, que tempranamente determinó que las competencias propias municipales que pueden ser objeto de consulta municipal son las que escapan al control de oportunidad de otras administraciones.<sup>37</sup> Así, la citada sentencia sintetiza los supuestos en que no hay control de oportunidad por la Administración autonómica, que son los que pueden formar el objeto de una consulta municipal: (i) la formulación de instrumentos de planeamiento de ámbito municipal; (ii) la aprobación inicial del planeamiento general; y (iii) la aprobación definitiva del planeamiento general, siempre que no afecte a la ordenación estructural.<sup>38</sup>

La regla de la autonomía institucional en la tramitación de los instrumentos urbanísticos o la cláusula general de gestión de intereses es la que rige para determinar los planes que son de competencia propia municipal y que pueden así constituir el objeto de una consulta pública municipal, regla que se concretará en cada norma urbanística autonómica en el momento en que se delimitan las competencias de cada nivel administrativo en relación a cada tipo de plan urbanístico.

En Cataluña, los planes de competencia municipal en sentido estricto, sin posibilidad de control de oportunidad por parte de la Administración de la Generalitat, y que merecen ser objeto de consulta (por su importancia en la definición de políticas y estructura municipal), son los siguientes que se formulan y aprueban inicialmente por los municipios, o que se tramitan estrictamente en sede municipal.<sup>39</sup> (i) Planes de Ordenación Urbanística Municipal (art. 76.2 TRLUC/2010); (ii) Programas de Actuación Urbanística Municipal (art. 76.2 TRLUC/2010); (iii) Normas de Planeamiento Urbanístico (art. 76.3 TRLUC/2010); (iv) los Planes Especiales de Desarrollo, los Planes de Mejora Urbana, y los Planes Parciales Urbanísticos (art. 78.1 TRLUC/2010); (v) Planes Especiales de equipamientos comunitarios municipales (art. 81.1.d) TRLUC/2010); (vi) Planes Parciales de Sectores de Urbanización Prioritaria (art. 81.1.e) TRLUC/2010).

Una vez vistos los planes que son de “competencia municipal propia”, debe cumplirse otro requisito: que recaiga la consulta sobre cuestiones de carácter local. De este modo, ¿qué ocurre sin embargo cuando estos

<sup>37</sup> Vid. TRAYTER JIMÉNEZ, J.M.: *El control del planeamiento urbanístico*, op.cit., p.199.

<sup>38</sup> Sin embargo, como veremos más adelante, nosotros debemos mostrarnos reticentes a la realización de consultas en el momento temporal de la aprobación definitiva, pero no ya en relación a la presencia o no de elementos estructurales o territoriales superiores al ámbito municipal, sino en cualquier caso, pues no parece apropiado someter a consulta un instrumento de planeamiento después de haber realizado casi toda la tramitación. Opinamos que lo lógico es que la consulta se haga antes, en el momento de la aprobación inicial.

<sup>39</sup> Aquí deben incluirse dos figuras más, que podrían hacernos dudar porque son de aprobación definitiva autonómica: por un lado, los planes de ordenación urbanística municipal, programas de actuación urbanística municipal y planes parciales urbanísticos de delimitación de municipios de más de 100.000 habitantes (art. 79.1.b) y d) TRLUC/2010) y, por otro lado, los planes y programas urbanísticos plurimunicipales (art. 79.1.c) TRLUC/2010).



planes también contienen elementos de interés supramunicipal o de ordenación estructural, que han sido acogidos obligatoriamente por impositivo sectorial de carácter autonómico.<sup>40</sup> Me refiero a los frecuentísimos casos en que las actuaciones desarrolladas a nivel municipal no tienen nada que ver con la voluntad del municipio, como por ejemplo las decisiones relativas a la presencia de un cementerio de residuos nucleares, o bien de un parque eólico marino. Se trata de instalaciones que siempre levantan polémica, pero que deben necesariamente incorporarse en el plan por imperativo autonómico y en virtud de una norma sectorial, por tratarse de un elemento de interés supramunicipal.

De acuerdo con la STC 51/2004, de 13 de abril, cuando los planes contienen intereses supramunicipales, la participación ciudadana cede a favor del trámite de audiencia e informes de la Administración local, que debe ser oída por la autonómica o supralocal al tomar la decisión que a ella le corresponde. Sin embargo, a pesar de que este planteamiento intenta garantizar la participación de las entidades locales, no tiene en cuenta la opinión de los ciudadanos, que entendemos necesaria para garantizar la oportunidad de la actuación.

Desde nuestro punto de vista, quedan fuera del ámbito de aplicación objetivo de las consultas municipales, aquellas infraestructuras o equipamientos del planeamiento que deben ser acogidos por el plan obligatoriamente en virtud de intereses supramunicipales o de las disposiciones de una ley sectorial.<sup>41</sup> Si se está en presencia de aspectos de interés supramunicipal, concepto que debe interpretarse con carácter restrictivo,<sup>42</sup> no es lógico que se plantee la consulta a nivel municipal, pues simplemente puede consultarse sobre el emplazamiento específico dentro del municipio, si es que hay margen de discrecionalidad para decidirlo a nivel local y, por lo tanto, la determinación concreta que se discute no tiene nada que ver con el modelo de política territorial autonómico.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Este supuesto también incluye la figura de los planes especiales autónomos que comprende el art. 68 TRLUC/2010, realizados para implantar una estructura de interés supramunicipal, ya sea de carácter general o local, no prevista en el planeamiento general.

<sup>41</sup> Sobre las interferencias de los intereses supralocales en el urbanismo es muy ilustrativa la doctrina que sostiene el profesor FERNÁNDEZ, T.R. «El urbanismo en la jurisprudencia constitucional: Notas críticas», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 112, 1989, p. 27: «La especificidad de los problemas urbanísticos es sencillamente insalvable y trasciende de modo inevitable al plano competencial. Antes dije —y retiro ahora— que el territorio nacional tiene a estos efectos una inequívoca sustantividad propia en cuanto soporte de intereses generales que no sólo pueden coincidir, sino que *de facto* se oponen con frecuencia a los intereses de otros órdenes. Esto impide considerarle como un simple resultado de la suma o agregación de los diecisiete territorios autonómicos. Pues bien, por las mismas razones sostengo ahora (...) que el territorio de una Comunidad Autónoma es también algo distinto de la mera suma o agregación de los términos municipales de la misma. También aquí los intereses específicamente municipales entran habitualmente en conexión con los intereses regionales que, muchas veces, exigen e imponen soluciones distintas a las postuladas por aquéllos. De puro obvio resulta ingrato insistir en esta idea. Ningún municipio acepta ser vertedero, cementerio, prisión, almacenamiento radiactivo, campo de tiro, etc. Todos sin excepción quieren ser turismo de lujo, industria blanca, parque natural, arcadía rediviva. Si la única regla es la autonomía municipal, el caos está garantizado de antemano».

También puede citarse otro artículo doctrinal: *vid.* COELLO MARTÍN, C. y GONZÁLEZ BOTIJA, F.: «Consultas populares y planeamiento urbanístico según la STS de 23 de septiembre de 2008», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 19, 2009, p. 190, donde los autores se refieren a la intervención de otros entes sobre la esfera local urbanística por la concurrencia de competencias de planificación autonómicas.

<sup>42</sup> *Vid.* STS de 22 octubre de 2008 (rec. 6307/2004): «Un equipamiento, ya sea estructurante ya local, es un equipamiento municipal y su establecimiento y características corresponde al Ayuntamiento. Y aún puede pensarse que, dependiendo de esas dotaciones (más que de otras de puro detalle) el diseño general de la estructura urbanística del municipio, el establecimiento, diseño y características de todos los equipamientos constituye el núcleo de la competencia municipal. Desde luego que un equipamiento municipal puede en ocasiones afectar a intereses supramunicipales, pero eso hay que alegarlo y probarlo».

<sup>43</sup> *Vid.* GARCÍA GARCÍA, M.J.: «La celebración de consultas populares con motivo de la aprobación inicial de un plan general de ordenación urbana», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 256, 2010, p. 51: «En cambio cuando las

Por el contrario, si lo que pretende es conocerse la opinión de la ciudadanía respecto de la construcción de un equipamiento de interés supramunicipal al margen de su emplazamiento concreto, la consulta debe convocarse en el nivel territorial correspondiente, siempre y cuando a ese nivel se cumplan los requisitos para la celebración de una consulta, ya que, de otro modo, la consulta no tiene por qué ser preceptiva, sino de libre convocatoria por parte del órgano competente.

Es en este sentido que las convocatorias de consulta municipal sobre un concreto instrumento de planeamiento deben especificar, ante la presencia de este tipo de infraestructuras o dotaciones de interés para toda la región o autonomía, que las mismas quedan fuera del objeto de la misma, ya que, en todo caso, correspondería consultarlo a otro nivel, ya sea autonómico o estatal. De este modo, se pretende que se pueda realizar la consulta sobre el instrumento de planeamiento, si bien especificando que la misma no puede entrar a valorar sobre la concreta actuación que queda fuera del alcance de decisión del Ayuntamiento. Debe pervivir la posibilidad de consultar a los habitantes su opinión respecto de un determinado plan separadamente de los elementos que el mismo integra que no son de su esfera decisoria, puesto que la iniciativa del planeamiento es siempre municipal. En todo caso, conforme a la doctrina jurisprudencial existente hasta la actualidad, son decisiones indiscutiblemente de carácter local las siguientes:<sup>44</sup>

- La decisión sobre la reclasificación del suelo (STS de 9 de mayo de 1997 (Ar. 4527) y STS de 14 de noviembre de 1997 (Ar. 8661), ambas sobre la Playa del Castell de Palamós).
- La decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico (STC 51/2004 de 13 de abril).
- La decisión sobre la continuación de unas obras de metro suspendidas (STS de 14 de noviembre de 1989 (Ar. 8304) sobre el metro de Sevilla).<sup>45</sup>
- La determinación de la ubicación de un paso inferior a la carretera (STS de 26 de junio de 2008 (Ar. 4303) sobre el municipio de Ascó).

---

determinaciones del planeamiento tienen conexión con algún aspecto del modelo territorial superior, el interés de carácter supralocal es claramente predominante en relación con el interés local con lo que resulta admisible y queda justificado un control de oportunidad en el que prevalece la apreciación de la Comunidad Autónoma».

<sup>44</sup> En cambio, sobre lo que existe más jurisprudencia en materia de asuntos relacionados con el urbanismo que no son competencia municipal, y quedan excluidos de la posibilidad de convocar referéndum o consulta, son aquellos que versan sobre temas esencialmente territoriales que afectan a un ámbito superior al local. Véase (i) la STSJ Navarra de 18 de noviembre de 1997 (Ar. 2446), sobre el derecho de autodeterminación y la posibilidad de federación de distintos territorios forales de Euskal Herria, convocado por el municipio de Puente la Reina / Garés; (ii) la STS de 24 de febrero de 1997 (Ar. 1519) y la STS de 22 de enero de 1993 (Ar. 457), ambas sobre la segregación del municipio de Villaverde de Trucios de la Comunidad Autónoma de Cantabria y su agregación a Euskadi; (iii) la STS de 17 de febrero de 2000 (Ar. 77), sobre la consulta popular del municipio de Algeciras para la creación de una provincia independiente; o (iv) la STSJ País Vasco 116/2000, de 3 de marzo, sobre la independencia del pueblo de Itziar respecto de Deba.

<sup>45</sup> El argumento que motivó este pronunciamiento consiste en que aunque el coste de las obras eran asumidas por la Administración General del Estado, el servicio era de titularidad municipal y el transporte colectivo urbano de viajeros es competencia municipal de acuerdo con el art. 25 LRBRL/1985. Entendemos que ello es aplicable a todas las decisiones referidas a obras de transporte colectivo urbano que puedan incluirse en un instrumento de planeamiento, en base a la competencia reconocida por el art. 25 LRBRL/1985.

En resumen, ante la presencia de aspectos de interés supramunicipal, la consulta sobre la implantación o no, deberá convocarse a nivel autonómico, sin perjuicio de que el municipio podrá consultar todo lo referido al exclusivo ámbito local. Así, cuando el planeamiento comprende actuaciones que son objeto de intereses concurrentes, debemos buscar la virtualidad de la consulta, incorporando los casos en que la decisión a tomar es autonómica, al ámbito de las consultas que se plantean en vía autonómica, pues se trata de decisiones que pertenecen a la Comunidad Autónoma, pero que tienen un impacto directo sobre el municipio donde se vayan a ubicar.

En estos casos de infraestructuras de este calibre supraterritorial, si se someten a consulta, ¿de quién se considera que es el interés que determinará el ámbito de la consulta? Nosotros consideramos que las decisiones sobre grandes sistemas e infraestructuras son decisiones de carácter eminentemente autonómico (e incluso estatal), de modo que los ciudadanos de la región entera, y no solamente los del municipio afectado, son los que deben poder votar y los que por lo tanto definirán el abasto territorial de la consulta.<sup>46</sup>

En otro orden de cosas, también en todos los casos impedidos de realizar consulta municipal por razones competenciales debe procederse a la consulta autonómica. Nos referimos en este supuesto a todos los instrumentos de planeamiento que presentan como denominador común, que corresponde aprobarlos al Gobierno autonómico: (i) planes de ordenación del territorio y de política territorial; (ii) programas y proyectos relacionados con el derecho medioambiental; o (iii) planes o proyectos de carácter sectorial de aprobación autonómica.

Por último, no en todos los casos debe procederse a efectuar una consulta, sino que se exige que, en presencia de un plan de competencia municipal, y ante cuestiones de carácter local, se cumpla un último requerimiento: la especial relevancia para los intereses de los vecinos del objeto de la consulta. Esta circunstancia se puede apreciar fácilmente en el barómetro *terrenal*, pues queda implícita siempre que exista debate, polémica o controversia social sobre la procedencia de una ordenación determinada —que queda implícita en la presentación de una solicitud formal por los vecinos—, o ante una fase de anteproyecto repleta de adversidades, alegaciones y sugerencias.

Así, en aras a garantizar el principio de celeridad y eficacia, y evitar los costes dinerarios y de desgaste social que puede originar el curso de todo un procedimiento de planificación urbanística con la celebración de una consulta pública al final que pueda invalidar toda su tramitación, la lógica impone que el momento temporal para la celebración de una consulta ciudadana sea la aprobación inicial del plan, cuando la Administración realiza una valoración formal y material, de legalidad y oportunidad, del instrumento a aprobar.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Vid. FERNÁNDEZ RAMOS, S. *La información y participación ciudadana en la Administración Local*, Ed. Bosch, Barcelona, 2005, p. 278, donde se explica un caso comparable al estudiado ahora, en el que un Tribunal italiano consideró que la decisión de limitar el tráfico rodado en el centro histórico romano era de los habitantes de la entera ciudad de Roma, y no sólo de los vecinos residentes dentro del mismo centro histórico (STAR Lazio de 28 de marzo de 1986).

<sup>47</sup> Vid. GARCÍA GARCÍA, M.J. «La celebración de consultas populares con motivo de la aprobación inicial de un plan general de ordenación urbana», *op.cit.*, p. 68: «La celebración de la consulta popular es un mecanismo potestativo de participación, pero su utilización garantiza que el resultado obtenido expresa el parecer general de los vecinos. Sin embargo, la celebración de la consulta popular no es un mecanismo de participación sustitutivo del trámite de información pública que debe articularse tras la aprobación inicial del plan, sino un mecanismo adicional y complementario, de carácter voluntario, que permite contrastar el acierto y

## 5 Conclusiones

En vistas de todo lo expuesto en este artículo, es aconsejable que la legislación de suelo estatal y las sucesivas leyes urbanísticas propongan la instauración de una obligación legal de convocar consultas populares durante la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico en algunos casos.

Ante todo, el objeto natural de la consulta tiene que ser el planeamiento, ya sea de competencia exclusiva municipal, o bien, si se trata de un plan sometido a un procedimiento de aprobación bifásico, el acto de aprobación inicial. En los casos de concurrencia de intereses locales y supralocales, deben excluirse del objeto de la consulta municipal los elementos de interés supramunicipal o de ordenación estructural incluidos en el planeamiento municipal, que serán sometidos, en todo caso, y para preservar la virtualidad de la figura, a consulta en el ámbito territorial correspondiente, y a nivel municipal, sólo corresponderá consultar sobre la ubicación exacta del equipamiento, si es que existe margen de decisión alguno.

El momento en que debe efectuarse la consulta es con la aprobación inicial, para condicionar la entera tramitación de un instrumento a la voluntad de los ciudadanos afectados, y evitar así la aprobación de planes indeseados, predestinados al fracaso. Sin embargo, sólo deben consultarse aquellos que presentan cierto grado de conflictividad social o polémica, indicadores absolutos de la necesidad de someter los planes a consulta.

En definitiva, la consulta popular se presenta como una interesante fórmula de participación funcional en la Administración urbanística, que requiere una regulación más moderna e integral, acorde con los postulados de un Estado social y democrático de derecho y que permita, en el ámbito urbanístico, institucionalizar la figura en el procedimiento de aprobación de planes, para democratizar nuestro modelo urbanístico y darle una reorientación hacia la sociedad y la ciudadanía.

## Bibliografía

ALMEIDA CERREDA, M. «¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?», en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 6, 2008.

AMOROSINO, S. «Alla ricerca dei “principi fondamentali” della materia urbanistica tra postestà normative statali e regionali», *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, núm. 1, 2009.

BARCELÓ SERRAMALERA, M. «Las declaraciones de derechos y deberes estatutarias. Especial referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña», en CASTELLÀ ANDREU, J.M. Y OLIVETTI, M. (Coords): *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009.

---

oportunidad de las decisiones administrativas con las demandas de los vecinos, todo ello en un momento previo a la aprobación inicial».

BOSSACOMA BUSQUETS, P. «Competències de la Generalitat de Catalunya sobre regulació i convocatòria de consultes populars», en *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, núm. 15, 2012.

BUENO ARMIJO, A. «Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial», en *RAP*, núm. 177, 2008.

CASTEL GAYÁN, S. «La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias», en *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, núm. 312, 2010.

CASTELLÀ ANDREU, J.M. «La competencia en materia de consultas populares por la vía de referéndum en la sentencia 31/2010 sobre el estatuto de autonomía de Cataluña», en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. extra, 2010.

COELLO MARTÍN, C. y GONZÁLEZ BOTIJA, F. «Consultas populares y planeamiento urbanístico según la STS de 23 de septiembre de 2008», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 19, 2009.

COSCULLUELA MONTANER, L. «Acción pública en materia urbanística», en *RAP*, núm. 71, 1973.

DI GIOVINE, A. *Democrazia diretta e sistema político*, Cedam, Padova, 2001.

FERNÁNDEZ, T.R. «El urbanismo en la jurisprudencia constitucional: Notas críticas», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 112, 1989.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. *La información y participación ciudadana en la Administración Local*, Ed. Bosch, Barcelona, 2005.

FONT LLOVET, T. «El referéndum local a Espanya», en *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 2-3, 1985.

GARCÍA GARCÍA, M.J. «La celebración de consultas populares con motivo de la aprobación inicial de un plan general de ordenación urbana», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 256, 2010.

GEIS CARRERAS, G.:

- *La ejecución de sentencias urbanísticas*, 2ª ed., Ed. Atelier, Barcelona, 2013.
- «La legitimación en la fase de ejecución de sentencia para el ejercicio de la acción en materia urbanística (a raíz de la STS de 23 de abril de 2010, JUR 2010/152986)», en *RDUyMA*, núm. 269, 2011.

IBÁÑEZ MACÍAS, A.:

- *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Grupo Difusión, Madrid, 2007.
- «¿Qué es un referéndum?», en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 2, 2009.

LASAGABASTER HERRARTE, I. *Consulta o Referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*. Ed. Lete, Bilbao, 2008.

LINDE PANIAGUA, E. y HERRERO LERA, M. «Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 6, 1980.

LÓPEZ BASAGUREN, A. “Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La Ley vasca de la consulta ante el Tribunal Constitucional (consideraciones con motivo de la STC 103/2008)”, en *Revista de Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 9, 2009.

LÓPEZ DE LERMA, J. «La dudosa competencia exclusiva de la Generalidad de Catalunya para promover consultas populares», en *Diario la Ley*, núm. 6810, 2007.

LUCIANI, M. «Il referéndum. Questioni teoriche e dell’esperienza italiana», en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 37, 2008.

MARTÍN MATEO, R. *La gallina de los huevos de cemento*, Ed. Civitas, Pamplona, 2007.

MARTÍN NÚÑEZ, E. «El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 94, 2012.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, L. «Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum», en *Anuario del Gobierno Local*, 2010.

MENGOLI, G.C. *Manuale di Diritto Urbanistico*, 6ª ed, Giuffrè Editore, Milano, 2009.

MONTIEL MÁRQUEZ, A. «La participación ciudadana en la vida local, La consulta popular» en *Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 28, 2006.

NÚÑEZ LOZANO, C. «Las consultas populares locales», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 42, 2001.

ORDUÑA PRADA, E. «La participación ciudadana directa en el proceso de formación de los planes urbanísticos según la jurisprudencia», en *REALA*, núm. 294-295, 2004.

PÉREZ SOLA, N. «La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares» en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.L. «Una primera aproximación a la Ley de regulación de las consultas populares locales en Andalucía 2/2001, de 3 de mayo», en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 286-287, 2001.

TRAYTER JIMÉNEZ, J.M. *El control del planeamiento urbanístico*, Ed. Civitas, Madrid, 1996.

TUR AUSINA, R. Y ÁLVAREZ CONDE, E. *Las consecuencias jurídicas de la sentencia 31/2010, de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La Sentencia de la Perfecta Libertad*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2010.