

EL REFERÉNDUM LOCAL EN ESPAÑA *

TOMÀS FONT I LLOVET

1. La institución del referéndum o consulta popular en el ámbito local tiene una cierta tradición en el ordenamiento español. Así, el Real Decreto de 25 de noviembre de 1897, regulador de la autonomía de las islas de Cuba y Puerto Rico, estableció en el artículo 69 un primer supuesto de referéndum preceptivo para dar fuerza ejecutiva a determinados acuerdos municipales. Los proyectos de legislación local general de 1907 y 1912, que no llegaron a aprobarse, regularon específicamente el referéndum municipal.

2. El Estatuto Municipal de 1924, promulgado durante la Dictadura de Primo de Rivera, contempla ampliamente el referéndum local (arts. 219 a 225). Según esta normativa, cualquier acuerdo que tenga «notoria trascendencia para los intereses comunales» puede ser sometido a referéndum, a iniciativa de $\frac{3}{4}$ de los concejales o del 5 % de los electores del municipio (referéndum facultativo). Además, la ley señala determinados supuestos, por razón de la materia, en los que es obligatorio acudir al referéndum (referéndum preceptivo). En todo caso el referéndum es de ratificación o de revocación, es decir, posterior a la adopción del acuerdo por el Ayuntamiento pero anterior a su ejecución. Para que el acuerdo sometido a referéndum sea ratificado, es preciso el voto favorable de la mayoría de los votantes, que represente, además, $\frac{1}{3}$ del total de los electores inscritos en el municipio. Mención aparte merece la posibilidad de que el alcalde sea sustituido por medio de referéndum (revocación de mandato o *recall*, art. 102).

3. La Ley Municipal republicana de 1935 (arts. 89 a 97) es más restrictiva. Así, la solicitud del referéndum facultativo debe estar suscrita por el 20 % de los electores, se limitan a muy pocos los casos de referéndum preceptivo y, en fin, para que el acuerdo sometido a referéndum sea revocado es preciso el voto desfavorable de la mayoría absoluta de todos los electores inscritos.

4. La regulación más completa del referéndum municipal y de otras instituciones próximas a él es la contenida en la Ley Municipal de Cataluña,

* Esta nota fue redactada originariamente para un número monográfico de la revista «Regione e Governo Locale», con la finalidad de ofrecer al lector extranjero una información elemental sobre la materia.

que había sido aprobada anteriormente, en 1933, por el Parlamento de esta región autónoma. Esta ley contempla cuatro figuras distintas.

En primer lugar, se regula el *referéndum* de ratificación o de revocación de acuerdos, que es obligatorio sólo en tres supuestos (arts. 3, 14 y 209) y facultativo en otras materias prefijadas (arts. 150 a 157), para cuya celebración se exige la solicitud por la mayoría absoluta de los concejales o el 20 % de los electores en unos casos, siendo suficiente la petición del 5 % de éstos en otros supuestos. El acuerdo sometido a referéndum sólo es revocado si vota negativamente la mayoría absoluta de los votantes, que represente, al menos, el 30 % de los electores.

Institución distinta de la anterior es la *consulta popular*. Por decisión de la mayoría absoluta del Ayuntamiento, puede ser sometida a consulta del pueblo cualquier cuestión relativa al municipio antes de adoptar ningún acuerdo sobre la misma. Una vez celebrada la consulta, el Ayuntamiento deberá atenerse al resultado (art. 148). Es decir, la consulta popular es previa, facultativa y vinculante.

En tercer lugar, la ley catalana regula el derecho de *iniciativa popular* (art. 147) para proponer al Ayuntamiento la adopción de disposiciones o acuerdos. Si la propuesta es suscrita por el 5 % de los vecinos, el Ayuntamiento queda obligado a tomar una resolución. En el caso de que esta resolución rechace o modifique la propuesta formulada, puede ser sometida a referéndum a solicitud del 25 % de los electores, aunque se trate de una materia para la cual no esté previsto el referéndum.

En fin, se establece la *revocación del mandato* por voto popular, a solicitud de la cuarta parte de los electores. La revocación afecta globalmente a la totalidad de los consejeros, es decir, al Ayuntamiento en pleno, y no puede dirigirse únicamente contra el alcalde o un concejal determinado.

5. La legislación franquista desconoce absolutamente cualquier elemento democrático dentro del régimen local. Únicamente subsiste, como institución residual, el sistema de *concejo abierto*, consistente en que el gobierno municipal corresponde al alcalde y a una asamblea vecinal formada por la totalidad de los vecinos. Es una figura consuetudinaria y de escasa aplicación que, no obstante, todavía pervive en la actualidad en algunos pequeños municipios rurales.

6. El ordenamiento democrático derivado de la Constitución de 1978 abre de nuevo la posibilidad de introducir la institución del referéndum en el ámbito local. No obstante, las previsiones normativas en tal sentido son todavía escasas y no son, precisamente, muy generosas.

La Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, excluye de su ámbito, de forma expresa, el referéndum local. La Disposición Adicional de la Ley dice así:

«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 territorio, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización.»

La disciplina del referéndum local parece, pues, que se encuentra a caballo entre la materia propia del régimen local, a cuya legislación se remite, y la regulación general del referéndum, puesto que la autorización de su convocatoria por el Gobierno central, a que alude el precepto transcrito, responde a esa regulación general (art. 2.2 de la citada Ley orgánica 2/1980).

7. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), constituye el marco legislativo fundamental de las autonomías locales y contiene los principios básicos que pueden ser desarrollados por las leyes de las Comunidades Autónomas que tengan atribuida la competencia correspondiente. Esto significa que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía, van a tener una importante intervención en la regulación del referéndum municipal.

El artículo 71 de la LBRL se refiere expresamente al referéndum municipal en los siguientes términos:

«De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local.»

8. En el precepto transcrito se contiene la disciplina básica sobre la institución del referéndum municipal, que deberá ser respetada por las leyes autonómicas que la desarrollen. En relación con ella, cabe destacar las siguientes cuestiones:

1) La consulta es siempre facultativa y no se prevé en la Ley ningún supuesto de referéndum preceptivo u obligatorio por razón de la materia.

2) Los asuntos sometidos a consulta popular deben reunir las siguientes condiciones: *a)* Ser de la competencia propia municipal y de carácter local, por lo que parece que se excluye el referéndum en aquellas materias sobre las que el municipio sólo ostente competencias delegadas por una Administración superior: Estado, Comunidad Autónoma, Provincia (art. 27 LBRL). *b)* Debe tratarse de asuntos de especial relevancia para los vecinos, correspondiendo al Ayuntamiento apreciar esta circunstancia en el momento de acordar la convocatoria. *c)* No versar sobre materias relativas a la Hacienda local.

3) El procedimiento a seguir es el siguiente: acuerdo por mayoría absoluta del Pleno del Ayuntamiento, autorización del Gobierno de la Nación y convocatoria del Alcalde. Sobre el régimen procedimental pueden señalarse algunos aspectos: *a)* No se regula la posible iniciativa o solicitud del referéndum por los ciudadanos. *b)* La autorización del Gobierno de la Nación deriva del art. 149.1.32 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva de «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum», y de lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1980 antes citada, siendo la primera vez en la legislación española que se impone una interven-

ción de la Administración central de esta naturaleza, en una materia que es típicamente local. c) Tampoco se regula el régimen de mayorías, ya sea respecto del número total de los electores o bien respecto del número de los votantes, para entender aceptada o rechazada la consulta.

4) No se establece con claridad si se trata de una consulta previa a la adopción de un determinado acuerdo por el Ayuntamiento o bien de un referéndum posterior de ratificación o de revocación de un acuerdo municipal ya adoptado y pendiente de ejecución. Ciertamente, el artículo 71 de la LBRL que hemos transcrito dice que se pueden someter a consulta «asuntos» de competencia municipal, y no «acuerdos» de la Corporación local, pero ello no es suficiente para entender prohibido el referéndum de ratificación o de revocación.

5) En el caso de que se entienda que la consulta debe ser previa a la adopción del acuerdo, tampoco se dispone si el resultado de la consulta tendrá carácter vinculante para el Ayuntamiento o no. La misma Ley, no obstante, establece en su art. 69.2 que cualquier forma de participación ciudadana en la vida local no podrá en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos de las Corporaciones locales. Si se considerara que ello 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.

6) La Ley no regula otras instituciones próximas al referéndum o consulta, como pueden ser la iniciativa popular y la revocación de mandato. a) Respecto de la iniciativa popular para la adopción de acuerdos por el Ayuntamiento, el art. 69 de la ley únicamente dispone que las Corporaciones locales deben facilitar la participación ciudadana y que serán las normas de autoorganización de cada municipio las que regulen las formas, medios y procedimientos de participación. b) La revocación del mandato del alcalde por voto popular parece estar excluida por la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, puesto que su art. 197 sólo prevé la destitución del alcalde a través de la moción de censura adoptada por la mayoría absoluta de los concejales.

9. De todo lo expuesto cabe concluir que la legislación local general vigente no sólo es excesivamente genérica y ambigua, sino que denota una cierta desconfianza hacia cualquier instrumento de democracia directa. A pesar de ello, las insuficiencias observadas pueden ser mejoradas sustancialmente.

En efecto, ya se ha señalado que las Comunidades Autónomas pueden concurrir con su propia legislación a desarrollar y completar la regulación inicial contenida en la LBRL. Con distintas formulaciones, intensidad y lapso temporal, asumen competencia legislativa sobre la materia de consultas populares municipales los Estatutos de Autonomía de Cataluña (art. 10.2), Andalucía (art. 15.2), Asturias (art. 13.1, n), Murcia (art. 13.1, p), Comunidad Valenciana (art. 32.8), Canarias (art. 31.3) y Extremadura (art. 10.1, e).

Hay que entender, no obstante, que no es necesario que los Estatutos contengan una referencia expresa a la materia «consultas populares», siendo suficiente que la Comunidad Autónoma ostente competencias en la materia de «régimen local» para poder legislar sobre el referéndum municipal. Aún más, siguiendo una cierta jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la competencia autonómica sobre «régimen jurídico de las Administraciones públicas» debiera ser título bastante para poder legislar sobre el tema de las consultas populares municipales.

En definitiva, la configuración completa del régimen del referéndum en el ámbito local va a depender en gran parte del desarrollo que realicen las Comunidades Autónomas y las propias Corporaciones locales en uso de su potestad de autoorganización. El espacio abierto por la Ley estatal es lo suficientemente amplio como para permitir, dentro de los límites señalados, la implantación progresiva del referéndum popular en las instituciones locales españolas.

