

Francisco Granados Calero  
ABOGADO

# LA CONSULTA POPULAR MUNICIPAL Y SU DEFECTUOSA REGULACIÓN

## SUMARIO

- I CONCEPTO Y ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.
- II TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE ESTA FIGURA PARTICIPATIVA.
- III EVOLUCIÓN LEGISLATIVA EN EL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA.
- IV TUTELA DEL ESTADO EN MATERIA DE CONSULTAS CIUDADANAS.
- V NECESIDAD DE REGULAR LA CONSULTA POPULAR MUNICIPAL.

## I CONCEPTO Y ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Uno de los principios tradicionales que sustentan el correcto funcionamiento de las Corporaciones locales consiste en el adecuado desarrollo de los derechos de información y participación de los ciudadanos en la gestión administrativa, o, cuando menos, por lo que se refiere a este último, en la toma de aquellas decisiones que por su limitada y concreta naturaleza y alcances son susceptibles de condicionar en el futuro su calidad de vida en tanto que vecinos inscritos en el correspondiente censo de habitantes del municipio en cuestión. La democracia participativa no se satisface solamente con la intervención activa de los vecinos de un municipio, convocados en cadencias regulares de cuatro años, con el fin de elegir mediante voto personal, directo y secreto a sus representantes que deben ocuparse, dentro del marco legislativo, de facilitarles la garantía de asegurarles a ellos y a los demás ciudadanos residentes o transeúntes la satisfacción de sus derechos (descanso y ocio, suministros básicos, evacuación diaria de residuos, limpieza de los espacios públicos, condiciones higiénico-sanitarias, atenciones asistenciales, etc.) y libertades (seguridad, establecimiento y domicilio, libre deambulaci6n, etc.). Indudablemente, también de afrontar los deberes que el disfrute de aquellos derechos y libertades le imponga el conjunto del ordenamiento jurídico vigente, mediante el justo reparto y satisfacci6n de la carga fiscal y contributiva.

No obstante, la prueba reveladora del grado de democracia que define el primer escalón, donde se plantea a escala reducida y con respecto a cada comunidad vecinal el conjunto de los derechos administrativos que emanan de la condición de vecinos inscritos en el correspondiente censo de población, se sitúa en el grado de participación, real o potencial, en la toma de decisiones en materias que, en España, vienen siendo atendidas con carácter exclusivo o cuando menos preferente, por la Administración Central del Estado, si bien en la mayor parte de los países miembros de la Unión Europea su temprano y avanzado proceso descentralizador remita el núcleo fundamental de las funciones político-administrativas a la competencia de las instancias municipales correspondientes. En lógico paralelismo, el mayor grado de satisfacción de las necesidades ciudadanas en áreas tan fundamentales como la sanidad, enseñanza y desarrollo asistencial a los segmentos de población más necesitados, comporta una actitud reivindicativa de la toma de decisiones normalmente atribuidas a sus legítimos representantes (Alcaldes, Concejales, Diputados provinciales, etc.), que incluso estos contemplan con evidente descargo de su responsabilidad personal al desplazar el éxito-fracaso de su implementación hacia la mayoría de los ciudadanos que participaron en la toma de decisiones. *Vox populi, vox dei*, se solía justificar en los lejanos tiempos del Imperio Romano los aislados y raros supuestos en que se acudía a la consulta popular.

El precedente legislativo más añejo de las consultas populares municipales, aunque dotado de los perfiles característicos del refrendo plebiscitario, hay que buscarlo en la Constitución de 1931, cuyo art. 12 incluyó dentro del mecanismo creador de las llamadas *regiones autónomas* como entidades políticas dotadas de instituciones de autogobierno, la necesidad de su aceptación «por el procedimiento que señale la Ley Electoral, por lo menos (de) las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región». En realidad y tal como se concibió el citado precepto constitucional, por más que introdujera la institución del referéndum sancionador para dicho concreto supuesto, fácil es identificar la consulta electoral para un objetivo de tal naturaleza con el art. 92.1 de la Constitución vigente, que asienta de manera inequívoca la posibilidad del referéndum con participación de los ciudadanos llamados a pronunciarse sobre «decisiones políticas de especial trascendencia», pero se aleja en su concepción de lo que la evolución legislativa posterior y de manera singular el desarrollo en este punto del Derecho Administrativo, distingue claramente como *consultas populares municipales*. Estas quedan enmarcadas por dos líneas de trazo inequívoco: su vaciamiento de todo interés político trascendente y común al resto de los ciudadanos y el consiguiente reduccionismo a un interés so-

cial predominante, que ha de plantearse en el estricto ámbito participativo de los vecinos del municipio inscritos en el correspondiente censo de población.

Si, como hemos visto, la Constitución republicana de 1931 previó la consulta popular para su utilización exclusiva en la conformación socio-política de los llamados territorios autónomos – precedente inequívoco de las actuales Comunidades Autónomas– dejó de manera coherente fuera de su campo de aplicación la regulación, como figura paralela, de la consulta popular *municipal*, que el mismo régimen republicano tuvo ocasión de desarrollar a través de un conjunto de disposiciones de rango gubernativo dentro del espacio de cinco años, aproximadamente, anteriores al estallido de la guerra civil.

La Orden del Ministerio de Hacienda de 29 de Mayo de 1934 <sup>1</sup>, reconoció sin ambages, con fundamento en el art. 545 del Estatuto Municipal de 8 de Marzo de 1924, no solo la facultad sino incluso la obligación de los Ayuntamientos de someter a referéndum la aprobación de sus acuerdos relativos a empréstitos *«cuando exijan para el servicio de intereses y amortización un aumento superior al 3 por 100 en el presupuesto ordinario de gastos»*, si bien en la práctica quedara en suspenso su aplicación por razones de orden técnico, vinculadas a la falta de aprobación de los censos municipales, que finalmente lograron actualizarse ante la exigencia de someter a referéndum la misma Constitución de 1931. Precisamente la finalidad de esta O. M. de 29.05.1934 se centraba en la regulación de un procedimiento extraordinario de convalidación de este tipo de acuerdos municipales, sustitutivo de la consulta popular <sup>2</sup>, pero sin cuestionar en modo alguno la comentada facultad como integrante del principio de autonomía municipal, sin el pie forzado de la autorización previa del Gobierno de la República.

La primera y completa regulación del referéndum se contenía en la Ley Municipal de 31 de Octubre de 1935, cuyo art. 95 estableció la obligatoriedad de su convocatoria y celebración para ratificar, en su caso, la formalización de ciertos contratos que afectaban a la capacidad financiera y de endeudamiento de los Ayuntamientos firmantes. Precisamente la Orden del Ministerio

<sup>1</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid de 1º de Junio de 1934, pág. 1462.

<sup>2</sup> Contenia su parte dispositiva los siguientes mandatos: «1º Los acuerdos que hayan sido adoptados con anterioridad al Censo Electoral de 1930, utilizado por Decreto de 25 de Abril de 1931 para elegir Cortes Constituyentes, cumpliendo los preceptos de los Decretos entonces en vigor de 18 de Junio y 25 de Septiembre de 1924, son válidos, sin que para su estricta ejecución se precise llevar a cabo el dicho requisito del referéndum; 2º A los acuerdos adoptados con anterioridad al citado Censo, o a los que adopten actualmente los Ayuntamientos, les son de rigurosa aplicación los respectivos preceptos del Estatuto Municipal referentes a su aprobación por referéndum».

de la Gobernación de 16 de Marzo de 1936 <sup>3</sup>, se cursó a todos los Gobernadores Civiles «y Delegados del Gobierno en Ceuta, Melilla y Mahón» con la finalidad de regular las distintas fases del procedimiento de la obligada consulta municipal, con la significada precisión de que «las cláusulas del contrato a otorgar por la Corporación deberán publicarse al propio tiempo que las condiciones del mismo» como medio de dar publicidad adecuada al acuerdo objeto de referéndum.

En pleno fragor y extenuación tras dos años de guerra fratricida, el Gobierno rebelde del General Franco, a través de su Ministro de Interior, Ramón Serrano Suñer, se apresuró a promulgar un Decreto de 25 de Marzo de 1938, publicado en el *B.O.E.* del siguiente día 30, por el que, después de dejar constancia inequívoca en su preámbulo de la honda carga ideológica que le servía de soporte <sup>4</sup>, disponía en su primer artículo la supresión del requisito del referéndum para la convalidación de aquellos concretos acuerdos municipales que en los supuestos ya analizados lo tenían legalmente establecido y la sustitución del mismo por un confuso trámite de alegaciones de determinados particulares, contra alguna estipulación contenida en el acuerdo municipal, con resolución final y definitiva a cargo del Ministro del Interior. Al margen de otras consideraciones que suscita la abrupta supresión de un derecho tan directamente vinculado con la autonomía municipal, hemos de reparar en dos aspectos verdaderamente singulares del comentado Decreto, por cuanto chocan de forma aparatosa con los correspondientes principios que forman parte sustentadora de nuestra Constitución vigente: por un instrumento jurídico de rango inferior se produce la derogación de la Ley Municipal de 31 de Octubre de 1935 y las reclamaciones de los particulares se solventan por la definitiva e inapelable decisión del Ministro de la Gobernación <sup>5</sup>, sin posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional del orden contencioso administrativo, que aun tardaría no pocos años en incorporar el «nuevo Estado» al conjunto de nuestro ordenamiento jurídico.

<sup>3</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid el 17 de Marzo siguiente, pág. 2139.

<sup>4</sup> «La vigente legislación municipal, aún no revisada por el nuevo Estado, establece el trámite de referéndum para determinados acuerdos de importancia que los Ayuntamientos pueden adoptar. Esta exigencia, tal como se regula en aquella legislación, no sólo es incompatible con la anormalidad de las presentes circunstancias, sino que es, además, *reflejo de falsos prejuicios* (sic) *democráticos que hay que desechar*, buscando la satisfacción de las necesidades públicas por otros cauces moldeados en otros principios...».

<sup>5</sup> Tras la proclamación de la victoria del bando nacional el 1º de Abril de 1939, se reordenaron los distintos departamentos ministeriales, pasando el Ministerio de Interior a denominarse de la Gobernación.

No obstante y en honor a la verdad conviene precisar que, pese a su esencia dictatorial, el régimen franquista no cerró todas las puertas de participación ciudadana que pudieran establecer una comunicación directa con la toma de decisiones por los representantes municipales, sin perjuicio de la carencia de libertades que avalaran la presentación de candidatos a los cargos edilicios. Así, la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945, cuyo texto refundido hubo de aguardar para su publicación en el *B.O.E.* nada menos que a un Decreto de 24 de junio de 1955, contenía distintas previsiones relativas a la exposición al público durante el mismo plazo de treinta días de planes, proyectos y memorias en supuestos tan concretos como la municipalización de algún servicio o el desarrollo de planes bienales por las Diputaciones provinciales para la construcción y conservación de caminos, producción y suministro de energía eléctrica, abastecimientos de agua, explotación de ferrocarriles, etc., durante cuyo plazo podían presentarse las observaciones o propuestas de modificación en concordancia con los particulares intereses afectados. En buena técnica jurídica, cabría inscribir esta facultad legal de coadyuvar a la toma de concretas decisiones por los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales, no tanto en el terreno de los derechos políticos como en el más concreto y significado del Derecho Administrativo.

En momentos previos a la finalización de los trabajos de la Constitución y en un panorama caracterizado por la urgencia de su inminente promulgación, se publicó el Real Decreto 2.120/1978, de 25 de Agosto, con el que se cumplía el propósito de marcar las reglas del juego de convocatoria y celebración de un referéndum avocado a consultar a la totalidad del cuerpo electoral de la Nación la aprobación o rechazo del texto constitucional. El menguado periodo en que esta norma mantuvo su vigencia<sup>6</sup>, se utilizó para tan exclusivo fin conforme al contenido de un enjundioso texto que, sin embargo, no tuvo en cuenta ni desarrolló siquiera en forma esquemática el propósito enunciado de manera ambivalente en su exposición de motivos, que apuntaba a la necesidad de regular un procedimiento de «consulta electoral directa» para el que quedaban constituidas las bases estructurales de órganos (Juntas Electorales), materias y actuaciones permanentes, todo lo cual rebasaba, sin duda, la necesidad de dar cumplimiento a la exigencia legal de someter el texto definitivo de la Constitución a referéndum de los españoles.

<sup>6</sup> Pese a que en los RR.DD. de convocatoria de los referenda de los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña (14 Septiembre 1979) se declaraba expresamente en vigor a los solos efectos de poder celebrarlos, su definitiva y total derogación se produjo por R. D. núm. 215/1986, de 6 de Febrero

## II TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE ESTA FIGURA PARTICIPATIVA

Desde que los miembros integrantes de la Ponencia iniciaron sus trabajos, situaron una estimable carga ideológica en el contenido de su primitivo Art. 85 del anteproyecto de la Constitución<sup>7</sup> – actual Art. 92– con la pretensión de regular un referéndum pensado no sólo para que los ciudadanos pudieran pronunciarse sobre decisiones del Gobierno de especial trascendencia política, sino además sobre la conveniencia de derogar leyes en vigor o impedir el refrendo de las que, sin haber sido promulgadas, hubieran sido aceptadas en su texto definitivo por las Cámaras legislativas. Resultaba evidente que, al menos en relación con los dos últimos supuestos, los miembros de la Ponencia constitucional estaban pensando en un referéndum legislativo y no meramente consultivo, naturaleza ésta que quedaba reservada al trámite de las consultas populares.

Finalmente y como fruto de determinadas enmiendas, alguna de ellas defendida *in voce* en el seno de la Comisión por todos los Grupos Parlamentarios, se llegó al texto consensuado que ofrece el vigente Art. 92 de la Constitución, del que quedó eliminada la figura del referéndum legislativo tanto de ratificación como de derogación, atribuyendo al restante la naturaleza de mero referéndum consultivo.

El Prof. J. A. Santamaría<sup>8</sup> se muestra razonablemente crítico con este precepto, al que califica como «políticamente polémico», imputándole además un reproche técnico «en la medida en que, aparentando regular genéricamente el referéndum, la inmensa mayoría de los supuestos o modalidades de esta institución quedan al margen del artículo 92», como complementa con sus referencias a los artículos 167.3 (referéndum constitucional), 151.1 (de ratificación de la iniciativa autonómica), 151.2 (de aprobación de Estatutos de Autonomía), 152.2 (de reforma estatutaria) y Disposición Transitoria 4<sup>a</sup>.1 (referéndum para la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco) todos ellos de la Constitución. Así pues, en ésta se recogieron las dos categorías básicas de referéndum, consultivo y legislativo, con las finalidades y aplica-

<sup>7</sup> Se contemplaban tres supuestos bien diferenciados de sometimiento a referéndum: leyes votadas por las Cortes y aún no publicadas; decisiones políticas (del Gobierno) de especial trascendencia y derogación de leyes en vigor. La iniciativa de su convocatoria se atribuía al Gobierno, a cualquiera de las dos Cámaras legislativas y a la petición, al menos, de 750.000 electores, pero lo más significativo del precepto radicaba en el apartado donde se establecía que «el resultado del referéndum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado».

<sup>8</sup> «Comentarios a la Constitución», dirigidos por F. GARRIDO FALLA, Edit. Civitas, S. A., Madrid 1985, pág. 1316.

ciones ya comentadas y a expensas — cuando se aprobó el texto definitivo— de su ulterior desarrollo mediante la anunciada Ley Orgánica, a la que más adelante hemos de referirnos.

Aun estando de acuerdo con la apreciación del Prof. Santamaría, no es menos cierto que la CE acertó a plasmar en los preceptos mencionados, los principios que caracterizan la democracia directa mediante el reconocimiento de la institución del referéndum y su carácter sancionador de disposiciones legales aprobadas por los representantes elegidos para formar parte de las Cámaras, en los casos de modificaciones constitucionales o aprobación y ulteriores modificaciones parciales de los Estatutos de autonomía.

Resulta destacable esta observación, si se compara nuestra Carta Magna con la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, ejemplo claro de rigidez, entendiendo el término — en expresión del Prof. M. García Pelayo— como aplicable a aquellas constituciones cuya reforma se lleva a cabo por órganos y métodos distintos de los del proceso legislativo ordinario. La certeza de tal conclusión<sup>9</sup> se deduce de que la ratificación a cualquier reforma de su Constitución queda atribuida exclusivamente a las *legislaturas* o Asambleas Legislativas de cada Estado de la Unión, habiendo incluso llegado el Tribunal Supremo a declarar nula cualquier limitación impuesta por estos órganos, aunque fuere en beneficio de la democracia directa y participativa de los ciudadanos expresada a través de referéndum. Así ocurrió, p. ej., con el pronunciamiento que declaró la nulidad de un precepto de la Constitución de 1918, del Estado de Ohio, que decía que «el pueblo se reserva también para sí el poder legislativo de referéndum de la acción de la Asamblea Nacional en la ratificación y proposición de enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos».

Pero valorar el carácter abierto de nuestra Constitución no nos puede hacer perder de vista que a su amparo se configura una democracia representativa, en la que resultan excepcionales las ocasiones que se ofrecen a los ciudadanos de participar directamente en la toma de decisiones de trascendencia política. De acuerdo con J. Martín Cubas<sup>10</sup> «la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es entendida por nuestro TC en términos restrictivos al reducirla, a los

<sup>9</sup> MANUEL GARCÍA-PELAYO, «Derecho Constitucional comparado», Edit. Alianza Editorial, Madrid 1984, pág.454.

<sup>10</sup> «La democracia y el Tribunal Constitucional», Ed. Alfons el Magnànim. IVEI, Valencia 1996, pág. 294.

efectos del art. 23 de la Constitución, prácticamente a la participación electoral para la elección de representantes — selección de élites políticas— al margen de las pocas expresiones de democracia directa recogidas en la Constitución; cualquier otra forma de participación dependerá de un especial llamamiento de la ley».

Buceando en el texto y, sobre todo, en los debates que alumbraron el actual art. 92 de la Constitución, se descubre fácilmente que el legislador mezcló los conceptos de referéndum y *plebiscito*, al menos tal como con respecto a este último lo entiende G. De Vergottini<sup>11</sup>, es decir, como un ejercicio de democracia directa que implica siempre una decisión popular sobre la adopción de una decisión política antes que la de un texto normativo, como en el caso del referéndum.

### III EVOLUCIÓN LEGISLATIVA EN EL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA

A raíz de la entrada en vigor de nuestra Carta Magna, la L. O. 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las distintas modalidades de Referéndum, estableció en su art. 2.1 como competencia exclusiva del Estado<sup>12</sup> la autorización para la convocatoria de «consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades», en concordancia con el art. 149.1.32<sup>a</sup> de la Constitución. La Ley recoge la distinción entre el referéndum consultivo sobre «decisiones políticas de especial trascendencia» (art. 92 CE) y el denominado «referéndum constitucional» (artículos 167 y 168 CE) previsto para cerrar los severos trámites de reforma de nuestra Carta Magna, a cuyas categorías — según se desprende de la simple lectura de su articulado— cabe añadir la del referéndum previsto en los artículos 9 y 10 de la L. O. para la aprobación y modificación, respectivamente, de los Estatutos de autonomía. Pero en su Disposición Adicional aparece con sobrada nitidez el tratamiento de las llamadas *consultas populares*, al establecer que las disposiciones de la Ley «no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan

11 «Derecho Constitucional comparado», Ed. Espasa-Calpe S. A., Madrid 1983, pág. 235. El autor recuerda la «versión autocrática» del plebiscito, que supone el pronunciamiento popular dirigido a expresar la confianza a un gobernante, poniendo como ejemplos históricos las interpelaciones al pueblo hechas por Napoleón I y Napoleón III, los referéndum convocados por los coroneles griegos (1973), los chilenos (1978 y 1980), el uruguayo (1980), etc.

12 Resulta patente el confusionismo de los legisladores que, apresuradamente, hicieron el esfuerzo de desarrollar determinados derechos constitucionales, en el uso del concepto del modelo de Estado de las Autonomías surgido a partir de diciembre de 1978, al identificarlo en no pocas ocasiones con el Gobierno del Estado e incluso con la Administración Central o General del Estado.



celebrarse por los Ayuntamientos, *relativas a asuntos relevantes de índole municipal en sus respectivos territorios*, de acuerdo con la legislación de Régimen Local y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización».

La paradoja más patente se instala en el mismo instante de la publicación de la citada Ley Orgánica, de la que queda excluido el primer intento de encuadrar, dentro de un marco jerárquico de superior rango, la definición y regulación del derecho de los vecinos de cualquier municipio a ser consultados antes de que los miembros de la Corporación decidan sobre cuestiones «relativas a asuntos relevantes de índole municipal», como pueden serlo en la práctica el cambio de denominación de la localidad, la mancomunidad de determinados servicios, la remodelación de un espacio público o la modificación de tradiciones y costumbres capaces de incidir a la postre en la calidad de vida de los vecinos. Sin embargo, es relativamente frecuente observar en la práctica el confusionismo que algunos representantes políticos demuestran al manejar con escaso rigor los conceptos de referéndum y la consulta popular municipal<sup>13</sup>, a pesar de las diferencias tan considerables que existen entre ambos, lo que no contribuye ciertamente a despejar los obstáculos normativos que entorpecen la más frecuente utilización de este último tipo de consultas.

En la medida en que se hace una clara distinción — cargada de consecuencias jurídicas— entre la figura del referéndum y sus diferentes modalidades, con respecto a las consultas populares de ámbito municipal, se comprende menos la inclusión en la comentada Disposición Adicional de la frase final con la que se remacha la competencia exclusiva del Estado (¿) para autorizar la celebración de este tipo de consultas populares.

Teniendo como punto de referencia el ya mencionado art. 149.1.32<sup>a</sup> de la Constitución, cuya simple interpretación literal no repugna en principio la inclusión, dentro de la categoría de «consultas populares», de las llamadas con más precisión «consultas populares *municipales*», tendríamos que admitir que todas las formas de consultas populares precisarían de autoriza-

13 La prensa escrita correspondiente al jueves 6 de Septiembre de 2001, informaba que el líder del PNV, Xavier Arzallus, había manifestado que «su partido se planteará proponer una consulta popular para reclamar o ejercer el derecho de autodeterminación, si el Presidente Aznar desatiende la actual reclamación del Gobierno vasco sobre el cumplimiento pleno del Estatuto de Gernika».

ción del Estado, como competencia constitucional expresamente señalada para su celebración, que es justamente lo que establece la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de Enero. Ahora bien, ¿es coherente la previa exclusión de las consultas populares municipales, dentro de una ley que se promulga con la finalidad de regular las distintas modalidades de referéndum, para insistir más adelante, utilizando una DA única, en la necesidad de salvar «en todo caso» la competencia exclusiva del Estado para la autorización de aquéllas? Es precisamente esta palmaria incoherencia la que lleva a concluir que el problema no ha quedado resuelto, por lo que es precisa la tarea de profundizar legislativamente al encuentro, así mismo, de una claridad interpretativa de la norma, que por ahora está muy lejos de la realidad.

A poco que nuestro empeño se centre en un exámen más racional de otras posibles interpretaciones del art. 149.1.32<sup>a</sup> de la Constitución, cabría deducir que en realidad la referencia que se contiene a la celebración de consultas populares por *vía de referéndum* no es una apelación a la forma o ropaje procedimental que deberá cubrir su convocatoria, sino una precisión afectante al fondo o sustancia como definidora de la competencia del Gobierno del Estado. De esta manera, no todas las consultas populares precisarían su autorización, sino únicamente aquellas cuya convocatoria y celebración entraran dentro del ámbito de aplicación de la L. O. 2/1980, es decir, gozaran de la naturaleza jurídica del referéndum, que pasaría así a ser no una mera cuestión de forma, sino elemento constitutivo del derecho. Dicho de otra manera, por expresa distinción legal sólo las cuestiones de interés general, afectantes a decisiones políticas de especial trascendencia (Art. 92.1 de la CE) y planteadas al amparo de la L. O. reguladora de las distintas modalidades de referéndum, quedarían sujetas a la previa autorización del Estado, mientras que las consultas populares sobre aquellas otras cuestiones «relativas a asuntos relevantes de índole municipal en sus respectivos territorios», no precisarían de dicha autorización por quedar amparada la decisión de celebrarlas en el principio de autonomía municipal de la correspondiente Corporación Local.

Cierto es y así volvemos a recordarlo con harta pesadez que no es esta la solución interpretativa de la L. O. 2/1980, sino la contraria, como evidencia la lectura de su DA. Ahora bien, lo importante en tal caso no es que el corte prohibitivo de la norma en vigor imposibilite jurídicamente a los Ayuntamientos la convocatoria y celebración, sin la previa autorización del

Gobierno del Estado, de consultas populares sobre temas propios de su competencia, sino que la prohibición carezca de una clara cobertura constitucional, lo que evidentemente facilita la expectativa de vigencia de una norma de igual rango que en el futuro otorgue a las Corporaciones Locales tan concreta atribución, sin necesidad de acometer la correspondiente reforma parcial de la Constitución. Incluso manteniendo la prudente medida de exceptuar de tal tipo de consultas las cuestiones referidas a intereses de las Haciendas Locales.

La Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, avanzó un paso significativo en la interpretación reduccionista favorable a la competencia exclusiva del Gobierno de la Nación, emanada de la precitada Ley Orgánica, al reconocer su art. 71 la facultad de los Alcaldes de someter a consulta popular aquellos asuntos «de la competencia propia municipal y de carácter local»<sup>14</sup>, por más que su ejercicio viniera precedido obligadamente de la observancia de una serie de cautelas (competencia de la Comunidad Autónoma, recogida en su Estatuto, autorización del Gobierno de la Nación y requisito de la mayoría absoluta del acuerdo del Pleno de la Corporación) que, desde una interpretación racional, confirma la competencia exclusiva del Estado, de acuerdo con el antes citado art. 149.1.32<sup>a</sup> de la Constitución.

El Estatuto de la Comunidad Valenciana recoge en su art. 32.8 que corresponde a la Generalidad Valenciana «el desarrollo legislativo del sistema de *consultas populares municipales* en su ámbito, de conformidad con lo que dispongan las leyes...». El problema es que su último inciso — «correspondiendo al Estado la autorización de su convocatoria»— reactiva la duda de si el legislador que inspiró la definitiva redacción de la L. O. 2/1980 incurrió en manifiesto error al incluir en la misma la comentada Disposición Adicional, por cuanto no tuvo en cuenta la redacción del art. 32.8 del Estatuto de la Comunidad Valenciana que incluye las consultas populares municipales como una modalidad más del referéndum regulado por aquella, o, por el contrario, la aparente contradicción podría superarse por cualquiera de estas dos vías: acudiendo a la necesaria modificación del precepto estatutario consistente en suprimir su último inciso, con todos los inconvenientes que comporta modificar cualquier Ley de naturaleza orgánica, o bien provocando por vía interpretativa una resolución del Tribunal Constitucional por la que, en

<sup>14</sup> Art. 71: «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».

este punto concreto, considere que la identificación del Estado con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma es correcta y bastante para que éste pudiera conceder autorización a la Corporación Local que, dentro del margen de mayoría cualificada anteriormente recordado, planteara la celebración de una consulta popular en el ámbito de su territorio en relación con alguna cuestión de interés público relevante, incluida dentro de sus competencias y atribuciones.

#### IV TUTELA DEL ESTADO EN MATERIA DE CONSULTAS CIUDADANAS

Una Sentencia de la Sala 4ª del Tribunal Supremo, de 25 de Mayo de 1982, de la que fue ponente el Magistrado Sr. Díaz Eimil, con apoyo en la fundamentación jurídica de dos resoluciones anteriores dictadas por el TC (Sentencias de 2 Febrero y 29 Abril 1981) reconoció que a partir de la Constitución de 1978 los Ayuntamientos gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, según dispone el art. 137 del texto constitucional<sup>15</sup> y si bien esta autonomía debe coordinarse con el principio de unidad y supremacía del interés de la Nación, que consagra su art. 2, dicha coordinación supone tan sólo que ostentan un poder de fiscalización de la legalidad sobre el actuar jurídico, exclusivamente limitado a aquellos actos municipales que afecten a la competencia propia de la gestión de los intereses de la entidad local.

La diferencia entre soberanía y autonomía quedó patente en la STC n°4/1981, de 2 de Febrero, al atribuir el primer concepto al pueblo español, mientras que «la autonomía hace referencia a un poder limitado y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución; de aquí que el artículo 137 delimite el ámbito de estos poderes autónomos cir-

15 «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

cunscribiéndolos a la *gestión de sus respectivos intereses*, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo».

Centrado así el foco del problema, resulta explicable el uso que algunos Ayuntamientos vienen haciendo de la convocatoria de consultas populares para disponer del pulso de sus convecinos en aquellas cuestiones de interés localista, pero no por ello menos importante en el contexto de la convivencia social de una comunidad, por pequeña que ésta sea, que, en definitiva, compone el puzzle de una figura conformada a base de continuas y parciales decisiones a modo de las diversas piezas con las que se dibuja la figura del fondo. En no pocas ocasiones resulta ser la misma presión popular la que fuerza a los responsables de las Corporaciones Locales a convocar una determinada consulta, cuya cabal importancia deja de percibirse a medida que el observador se aleja del clima social que impregna el lugar de su celebración. Rara vez la correspondiente decisión de la Autoridad administrativa viene precedida de una analítica ponderación de las dificultades que, tanto en el orden formal (autorización de la convocatoria, instrumentación y desarrollo de las fases de la consulta, etc.), como en el sustantivo (objeto de la consulta, trascendencia jurídica del resultado), entraña acoger favorablemente esta clase de peticiones desde la base.

Precisamente uno de estos casos excepcionales fue noticia <sup>16</sup> en plena canícula y en medio de una orquestada ofensiva de concretos movimientos radicales en la ciudad de Pamplona, a propósito de cierto proyecto de construcción de un aparcamiento subterráneo bajo su céntrica Plaza del Castillo que pretendía ejecutar el equipo municipal gobernante. Tan pronto se conoció la voluntad de los municipios, surgió una reacción ciudadana que de las protestas pasó a la recogida masiva de firmas para pedir la celebración de un referéndum sobre la oportunidad o inconveniencia de dicho proyecto. El Ayuntamiento, después de tratar la cuestión en dos plenos sucesivos, adoptó el acuerdo de rechazar la petición de una parte de la ciudadanía, amparado en una motivación de naturaleza política como fue considerar que el proceso de participación por consulta popular no era el más adecuado junto al método de aportación de ideas sobre la posible reforma del espacio público, aunque sin alegar los serios obstáculos legales recogidos en el artículo 96 de la Ley Foral núm. 6/1990, de 2 de Julio. La remisión que ésta hace

<sup>16</sup> «La kale borroka se aprovecha de la plaza del Castillo». EL PAÍS, viernes 3 de agosto de 2001, pág. 13.

al art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, supone la necesidad de obtener la autorización previa del Gobierno de la Nación, que deberá instar el Consejo de Gobierno de Navarra; publicación de la convocatoria en el *B.O.N.*, en el tablón de edictos del propio Ayuntamiento y «en los diarios que se publiquen en la Comunidad Foral, con una antelación mínima de cinco días».

Escaso interés doctrinal suscita uno de los intentos más madrugadores, surgidos de la producción legislativa de los Parlamentos autonómicos, como fue la Ley 8/1986, de 18 de Noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas <sup>17</sup>, promulgada por la Presidencia del Gobierno de Canarias, cuyo artículo 158 se refiere a las consultas populares con el siguiente es-cueto tenor: «El régimen de consultas populares municipales se ajustará a lo dispuesto en la ley». Satisfechos con tamaña perogrullada, los legisladores canarios ni se molestaron en men-cionar la concreta ley aplicable a tan sugestivo tema, aunque cabe presumir se estuvieran refi-riendo a la L. O. 2/1980, de 18 de Enero.

Aunque con posterioridad en el tiempo, la Generalitat de Catalunya fue la primera Comunidad Autónoma en desarrollar los aspectos más esenciales referidos a la consulta popular, mediante la promulgación de su Ley 8/1987, de 15 de Abril, titulada como Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, a cuyo concreto tema dedicó el Capítulo IV. Su artículo 144, tras asentar como principio de unívoca interpretación que «corresponderá al Gobierno del Estado autori-zar la consulta», tiene el mérito de ordenar con palmaria claridad y sencillez todas las etapas a partir del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, por mayoría absoluta, de someter a consulta un asunto «propio de la competencia municipal y de carácter local que sea de especial importancia para los intereses de los vecinos, salvo los relativos a las finanzas locales». No deja de sorpren-der que una Comunidad como la catalana, cargada de historia autonomista y puntera en el re-conocimiento de sus competencias en los ámbitos social, administrativo, económico y político, aceptara la redacción del art. 144 de la comentada Ley, lo que tal vez pudiera explicarse, bien por considerar el bloque de las consultas populares de ámbito municipal como una cuestión de índole menor, o acaso por pura inadvertencia de los ponentes del proyecto de ley respecto a las posibilidades que en todos los órdenes antes aludidos encierra este tipo de consultas.

17 Esta ley fue modificada por la núm. 14/1990, de 26 de Julio, en la que el art. 158 de aquella pasa a ser el 163 en la nueva Ley, pero manteniendo la misma redacción.

Desde la Presidencia de la Junta de Galicia se impulsó la aprobación por su Asamblea Legislativa de la Ley núm. 5/1997, de 22 de Julio, sobre Normas Regulatoras de la Administración Local, con un contenido realmente enjundioso al quedar comprendido en su ámbito la delimitación y coordinación de competencias, en el marco del desarrollo integral de su Estatuto de Autonomía. En este caso no hay duda sobre el propósito de regular con la mayor claridad y prudente extensión la figura de las consultas populares, a la que se dedicó el contenido de su artículo 257. Tras mantener sustancialmente los mismos principios de la ley catalana y en concreto el reconocimiento expreso de la competencia del Gobierno del Estado para autorizar la celebración de consultas populares, alineándose de este modo en el campo de la más pura y literal interpretación del art. 149 de la Constitución, resulta de especial interés una serie de prescripciones que introducen cierta dosis de originalidad en el desarrollo legislativo del tema. Así, la no exigencia de mayoría absoluta del Pleno del Ayuntamiento, bastando que el acuerdo de celebrar la consulta se adopte por mayoría simple; la facultad del Consello de la Xunta de Galicia de informar sobre la conveniencia de efectuar la consulta atendiendo «al interés general de Galicia», lo que resulta de difícil interpretación apriorística y bastante grandilocuente, sin que se sepa con certeza si ese interés general debe ser compatible con el interés municipal de celebrar la consulta, o avanza posiciones sobre el contenido de su informe, contrario al preciso objeto de la consulta y, por último, lograda la autorización del Gobierno de la Nación, todo el protagonismo y la responsabilidad de llevarla adelante se asume por el Consello de la Xunta, como órgano encargado de su convocatoria mediante Decreto.

La última Comunidad Autónoma que, por el momento, ha aprovechado la adaptación de la nueva Ley de Régimen Local a las peculiaridades y competencias definidas en su correspondiente Estatuto, es la Diputación General de Aragón mediante su Ley 7/1999, de 9 de Abril, con la que ha pretendido regular la Administración Local y modificar, de paso, otra norma de igual rango sobre comarcalización, promulgada el año 1993 por las Cortes de Aragón. Su art. 157, bajo la rúbrica de «Consultas populares», establece un *iter* claramente ordenado desde la iniciativa de su celebración a cargo del Alcalde, su sometimiento al Pleno del Ayuntamiento con base al número de firmas exigible en proporción al censo de vecinos del Municipio, aprobación por la mayoría simple de los miembros de la Corporación y elevación por el Gobierno de Aragón al de la Nación de la petición de consulta. Llegados a este punto, existen dos diferencias sustanciales con respecto al protagonismo que se reserva el Gobierno autonómico: una es que su informe sobre la conveniencia de efectuar la consulta contiene como parámetro el «interés general», lo que tanto puede interpretarse como referido al de la mayoría de los vecinos propugnantes de la consulta como al de los ciudadanos del territorio de Aragón y la segun-

da es que, una vez concedida la autorización por el Gobierno de la Nación, toda la instrumentación legal de la consulta (convocatoria, aprobación del texto con la redacción de la pregunta, fijación de fecha de la consulta, publicidad de la misma y medidas para asegurar el derecho de participación de los vecinos) corresponde al propio Municipio, lo que refuerza considerablemente el principio de autonomía municipal, al menos en lo que respecta a todas las fases formales del proceso.

Llegados a este punto, nos sentimos obligados a poner de manifiesto que la Comunidad Valenciana, pese a la facultad que le reconoce el art. 32.8 de su Estatuto orgánico a la que antes hemos hecho referencia, sigue perteneciendo al bloque de las que no han considerado preciso desarrollar legislativamente, a través de la actividad de la correspondiente Asamblea Legislativa, el sistema de consultas populares municipales con el claro objetivo de eludir la actual tutela del Gobierno de la Nación, apoyándose a tal fin en las evidentes y sustanciales diferencias que existen entre este tipo de consultas de aquellas otras encajadas en el ámbito de aplicación de la L. O. 2/1980, de 18 de Enero, bajo la denominación genérica de referéndum.

## V NECESIDAD DE REGULAR LA CONSULTA POPULAR MUNICIPAL

En los albores de este nuevo siglo XXI y prestos a celebrar el 24<sup>o</sup> aniversario de la *Constitución del consenso*, como así quedó acreditado a lo largo de los prolijos y tenaces trámites parlamentarios para su elaboración, carece del indispensable soporte argumental una interpretación estrecha de su Art. 149.1-32<sup>a</sup>; en virtud de la cual la opinión colectiva de los vecinos de un Municipio de 750 habitantes con objeto de aceptar o rechazar un hipotético acuerdo del Pleno de su Ayuntamiento modificador de las fechas de celebración de sus fiestas patronales, quedaría abortada sin la previa conformidad nada menos que del Gobierno de la Nación. Tampoco afina demasiado en el terreno interpretativo de dicho precepto constitucional el desarrollo legislativo instaurado por el pequeño grupo de Comunidades Autónomas, al que más adelante me re-



feriré, por cuanto, sobre reiterar la necesidad de esa última y suprema autorización gubernamental a la convocatoria y celebración de la consulta popular municipal, introduce el doble filtro del correspondiente Consejo de Gobierno materializado en su preceptivo informe que, acompañando al texto y memoria de la consulta, puede cumplir en la práctica más el papel de freno que de aguijón a las ilusiones de los vecinos del Municipio.

Por si no fuera sobradamente plausible como objetivo la voluntad política de reforzar el contenido de la autonomía de los Municipios en concordancia con el art. 137 de la Constitución, una iniciativa surgida en el seno de las Cortes Valencianas que desembocara en la aprobación de una ley específica para regular la libre iniciativa, instrumentación y celebración de consultas populares definidas por su interés de ámbito exclusivamente local, con excepción de las que afectaran al ámbito de las Haciendas Locales, cubriría un segundo objetivo de no menos interés. Nos referimos a la necesidad de romper el círculo asfixiante del actual marco legislativo, que por una parte atribuye al Estado la autorización para toda clase de «consultas populares por vía de referéndum» (Art. 149.1.32<sup>a</sup> de la CE), mientras que en su ala opuesta la L. O. 2/1980, que regula las distintas modalidades de referéndum, aprobada precisamente en desarrollo del Art. 92.3 de la invocada Constitución, excluye expresamente de este procedimiento a las «consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos» en relación con asuntos relevantes, en el ámbito de su respectivo territorio.

Estamos, por tanto, apuntando a una situación actual caracterizada por una evidente inseguridad jurídica que desemboca, como desoladora conclusión, en la manifiesta falta de cauce susceptible de acoger la iniciativa de cualquier Ayuntamiento de la Comunidad Valenciana que pretendiera consultar a sus convecinos una cuestión encajable dentro de sus atribuciones administrativas. Como anteriormente hemos comentado, esta imposibilidad del ejercicio de un derecho reconocido por la Constitución y las leyes no se produce en aquellas Comunidades Autónomas – Navarra, Canarias, Cataluña, Galicia y Aragón– que han tenido la iniciativa de regular a través de sus respectivas Asambleas Legislativas, al menos determinados principios orientadores de cada una de las fases de esta clase de consultas populares municipales, suficientes para evitar incluso el bloqueo de la convocatoria inicial.

Más el retraso por parte de la Comunidad Valenciana en incorporarse a ese grupo de Comunidades más madrugadoras, puede convertirse en ventaja e incluso llegar a ostentar el título de ser pionera en el pleno desarrollo de un derecho que, por su naturaleza, debe permanecer residiendo en las Corporaciones Locales y desembridado de la atadura de una atávica sumisión a la última voluntad del Gobierno de la Nación. Cuestión diferente será madurar sobre la conveniencia de restituir a los Ayuntamientos la libertad que la Ley republicana de 31 de Octubre de 1935 les reconoció en orden a disponer sin cortapisa alguna la celebración de este tipo de consultas dentro de su ámbito territorial administrativo, o sumarse al criterio, asumido sin demasiada convicción por las cinco Comunidades Autónomas antes mencionadas, de trasladar la autorización de la consulta al Consejo de Gobierno respectivo. En este último supuesto, sería deseable que se precisara en qué nivel (municipal, autonómico o estatal) debería situarse ese vago concepto del «interés general», por ser el factor que, en definitiva, deberá pechar con la consecuente decisión de autorizar o denegar la consulta solicitada por el Pleno del Ayuntamiento.

Precisamente de ajustar este concepto y ubicarlo en el terreno de la ley, se ocupó la STC n.º 37/1981, de 16 de Noviembre, al decir en su FJ 1.º que «como tantos otros conceptos de la misma naturaleza en nuestro texto constitucional, el de los *intereses respectivos* de las Comunidades Autónomas, de los Municipios o de las Provincias, cumplen sobre todo la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisos para gestionarlos. Es el legislador el que, dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuales son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión».

La atinada referencia que hace esta resolución del TC al juego combinado de los intereses de cada una de las instancias político-administrativas que componen el entramado de nuestro Estado de las Autonomías, apunta a la necesidad de ajustar el modelo al que debiera sujetarse en el futuro la deseable regulación legal de las consultas populares municipales. Frente a la tendencia expansiva que todo tipo de órganos colegiados — sobre todo los que se justifican por su naturaleza política representativa— demuestran respecto a la adopción de acuerdos que rebasan en exceso el ámbito de sus propias competencias, se hace preciso acortar el alcance y efectos jurídicos de estos. Por lo que respecta al alcance, desde un punto de vista sociológico puede resultar estético y en especial llamativo convocar a los vecinos de un determinado municipio para

que se pronuncien sobre la prohibición de que transiten su territorio cualquier clase de transporte con carga nuclear, residuos contaminantes o material bélico de efectos letales masivos. Sin embargo, la frontera que jamás debe desbordar este tipo de consultas ciudadanas ha de situarse en la definición de que, además de no rebasar las atribuciones que en el estricto ámbito municipal están asignadas a las Corporaciones Locales, su objeto no puede incurrir en contradicción con el resto del ordenamiento jurídico en vigor, ni siquiera amparándose en la intención de su modificación parcial, ya que para este último propósito existen otros cauces políticos e instituciones idóneas para acometer el intento.

En cuanto a las consecuencias en el orden jurídico, mencionadas unas líneas más arriba, la ley debiera afirmar sin la menor duda el carácter meramente consultivo y no vinculante del resultado de la consulta popular municipal. No creemos que sea más legítimo cualquier ejercicio de democracia directa, que el derivado de los órganos representativos elegidos libremente por los ciudadanos en el ejercicio de sus funciones. Incluso puede sostenerse que, salvo supuestos y circunstancias verdaderamente excepcionales, la apelación al conocimiento directo de la opinión-decisión de los ciudadanos traslada a estos una responsabilidad que el sistema constitucional ha querido residenciar en sus representantes. Son ellos quienes deben decidir, haciendo uso de su mandato temporal y responder ante sus electores, sometiéndose al juicio periódico de las urnas. Así son las reglas de la democracia y no conviene alterarlas en este punto, ni bajo pretexto de lograr una cota de mayor perfección.

Quedamos, pues, en que será necesario, de una parte, trazar el círculo del área donde haya de moverse la consulta, en atención a su objeto y trascendencia, mientras que de otra, la ley deberá pronunciarse sobre el carácter meramente consultivo del resultado del plebiscito.

Regresando a la situación actual, es preciso admitir que la salida al bloqueo legislativo a que nos hemos referido con anterioridad, debería asumirse por parte de las Cortes Valencianas, sobre la base de tramitar sin pérdida de tiempo un proyecto o proposición de ley en desarrollo del art. 32.8 del Estatuto de autonomía de la Comunidad, optando por alguna de las soluciones anteriormente apuntadas, salvando en todo caso la interpretación, más lógica que literal, de su último inciso: «...correspondiendo al Estado la autorización de su convocatoria», que, en última instancia,

bien podría entenderse referida a la más alta representación del Estado en la Comunidad, es decir, al Presidente de la Generalidad.

En el supuesto – más que improbable– de que se pretendiera por la mayoría de miembros de la Cámara autonómica recuperar la estructura procedimental de las consultas populares municipales, tal como quedaron establecidas en el Estatuto Municipal de 1935, entiendo que en modo alguno sería óbice el tan citado art. 149.1.32<sup>a</sup> de la CE, pero sí se haría imprescindible retocar dicho inciso mediante la pertinente modificación del precepto estatutario, siguiendo al efecto el mecanismo legislativo que, dada su condición de ley orgánica, comportaría dicho objetivo.

Mientras tanto, debemos asumir nuestra actual carencia, en la Comunidad Valenciana, de un procedimiento legal de convocatoria y celebración de consultas populares municipales, con la trascendencia jurídica que una adecuada regulación de esta figura comporta, tanto desde el punto de vista de los intereses ciudadanos como de las instituciones en las que se encarna la actividad administrativa de ámbito local. Los responsables políticos de todas las formaciones y tendencias debieran convencerse de la inconveniencia de que los Alcaldes de su territorio sigan acogiéndose al sucedáneo de pulsar la opinión pública a través de encuestas instrumentadas por las empresas dotadas de cierto grado de especialización y sin otras garantías de objetividad – más aparente que real– que las derivadas de su invariable ubicación en el sector privado.

Convengamos, finalmente, en que una interpretación del principio de autonomía municipal, como la que estamos propugnando, manifestada en una clara autorización legal a las Corporaciones Locales para administrar de acuerdo con su respectivo interés común la iniciativa de convocar la pertinente consulta popular en relación con asuntos de exclusivo alcance municipal, cuyo resultado careciera de fuerza vinculante para la Corporación convocante, sería acorde con el siguiente pronunciamiento del TC en su Sentencia n<sup>o</sup> 170/1989, de 19 de Octubre (FJ 9<sup>o</sup>)<sup>18</sup>:

18 Acotada por el Prof. PORTERO MOLINA en su obra «Constitución y jurisprudencia constitucional (selección)», Ed., Tirant lo Blanch, Valencia 1994, pág. 456.

*«Este TC ha declarado que la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 CE, goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar (STC 84/82). Esa garantía institucional supone el derecho de la comunidad local a participar a través de sus órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 32/81). Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto, en relación con el juicio de constitucionalidad, sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional».*