

# De la consulta pública al plebiscito: la institucionalización informal del referéndum municipal en España\*

José Guillermo García Chourio

## Resumen:

Más que un simple sondeo de opinión, muchas de las consultas vecinales que se realizan a nivel municipal en España han adoptado un patrón de consultación cercano al del referéndum, figura que si bien está contemplada en la legislación local es complicada de poner en práctica debido a sus requisitos de activación. A partir de describir el esquema de consultación de un conjunto de consultas municipales realizadas en los últimos años, se muestra su uso como recurso político con efectos legitimadores, bloqueadores y hasta decisorios sobre ciertas políticas y asuntos de interés municipal, llegando inclusive a alcanzar un carácter vinculante.

**Palabras clave:** referéndum municipal, democracia directa, consulta popular, participación ciudadana.

## Abstract:

Beyond to be only public opinion surveys, many public consultations that are done to municipal level in Spain are still the referendum consultation model as alternative exit to difficulties of activation of local referendum by legal way. This article shows by means of a description of some municipal public consultations realized in the last years, the use of above mentioned surveys as political recourses to decision-making with effects of legitimizing or veto on any policies and matters of municipal interest, managing to reach even a binding character.

**Key words:** municipal referendum, direct democracy, public consultation, citizen participation.

## Sumario:

I. Introducción. II. El pasado truncado y el presente incompleto del referéndum local. III. Un ordenamiento legal con más restricciones que incentivos. IV. El patrón de consultación de un referéndum. V. El camino informal del referéndum municipal. VI. Conclusiones. VII. Referencias bibliográficas.

---

\* Se agradece el apoyo financiero de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) por la concesión de la beca de investigación que posibilitó la realización de gran parte de este trabajo en el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la ciudad de Granada durante el otoño de 2009. Las posiciones expresadas en estas páginas no necesariamente reflejan el punto de vista de la UIM como institución, siendo cualquiera de ellas, así como los errores u omisiones que puedan tener lugar, responsabilidad exclusiva del autor.

## **I. Introducción**

Contrario a otros mecanismos de ingerencia ciudadana en los asuntos públicos con frecuentes prácticas y notables resultados en el ámbito municipal español, las instituciones de democracia directa han tenido una escasa utilización en cuanto instrumentos formales que ofrece el propio sistema político para la participación de los vecinos en las decisiones de gobierno dentro de su municipio. No obstante, ese consenso sobre un limitado uso del referéndum y la iniciativa popular en los espacios municipales, se ha levantado a partir sólo de enumerar aquellos casos que resultan tras superar las dificultades institucionales de activación del mecanismo por la vía legal.

Si bien la poca práctica a nivel local del referéndum –con arreglo a lo establecido en el ordenamiento legal– ha sido una constante en lo que va de vida democrática, paradójicamente y paralelo a ello, se ha desarrollado una institucionalización informal de dicho mecanismo clásico de consulta popular en muchos municipios españoles. Desde cambios en el calendario festivo de la localidad, pasando por la ubicación de la casa consistorial, hasta un plan de renovación urbanística, conforman el variopinto panorama de asuntos de interés municipal que han sido sometidos a un escrutinio ciudadano en los últimos años, siguiendo un formato de consulta de tipo plebiscitario, que difícilmente podría ubicarse dentro de las conocidas encuestas vecinales o consultas públicas.

Considerando que el desarrollo de este fenómeno podría ser una respuesta al cuadro de restricciones institucionales presente en la legislación municipal española, cuyas disposiciones han limitado con creces una práctica oficial del referéndum, este trabajo tiene como objetivo describir el patrón de consultación que ha venido caracterizando a algunas consultas públicas realizadas en España a nivel local durante los últimos años. A partir de conceptualizar el esquema de consulta del referéndum como figura específica de democracia directa, se hace un análisis sobre el diseño y ejecución de una serie de consultas y encuestas públicas que se llevaron a cabo en un conjunto de municipios españoles, con lo cual identificar las semejanzas presentes entre tales consultas municipales y el patrón básico de estructura y realización de un modelo clásico de referéndum.

Sin dejar de reconocer el nulo apego a la legalidad que de entrada muestra realizar un referéndum municipal a través de una simple consulta vecinal, no se puede negar, sin embargo, que por encima de ello, es un recurso político del que se ha venido haciendo uso de manera informal en ámbito local para tomar decisiones sobre determinados asuntos de competencia de los propios ayuntamientos que han convocado este tipo de escrutinios. El haber obviado su existencia en la realidad por tratarse de una práctica no sujeta al ordenamiento jurídico, da cuenta de un reduccionismo legalista en el acercamiento hacia determinados procesos políticos y sus instituciones, las cuales no son inmunes a dinámicas particulares de recreación por parte de los actores en los distintos contextos sociales.

En esta primera aproximación orientada a exponer el alcance que ha tenido el uso del referéndum municipal en España, oculto muchas veces tras la realización de unas supuestas encuestas vecinales, el análisis comienza por hacer un pequeño balance sobre el desarrollo institucional de esta figura de la democracia directa desde su aparición en el ordenamiento legal español. En segundo lugar, se pone especial atención en los límites y posibilidades que presenta el actual marco jurídico para promover el avance de esta modalidad de consulta popular ya en un contexto de incuestionable consolidación democrática. Seguidamente, y como prevención teórica para diferenciar el referéndum de otros instrumentos de consulta a los ciudadanos, se conceptualiza su unívoco patrón de consultación, llegando después a un último apartado, donde se verifica la presencia de dicho patrón en muchas de las presuntas consultas ciudadanas que se han venido haciendo en tiempos recientes a nivel municipal.

## **II. El pasado truncado y el presente incompleto del referéndum local**

A diferencia de la milenaria figura del Concejo Abierto<sup>1</sup>, los análisis realizados en torno a los orígenes y evolución del referéndum municipal en España sitúan su aparición hace menos de un siglo con la incorporación de dicho mecanismo en el ordenamiento jurídico local (Font, 1985; Colomer, 2005; Fernández, 2005; Ibáñez, 2005; López, 2005). Su prometedor perfil como instrumento de democracia directa en el

---

<sup>1</sup> Para un mayor conocimiento sobre esta figura, véase: Enrique Orduña, *Democracia directa municipal. Concejos y Cabildos Abiertos*, Editorial Civitas, 1994. Zulima Sánchez, *Estudio práctico de las asociaciones: democracia directa y otras formas de participación ciudadana*, Editorial Lex Nova, 2004.

Estatuto Municipal de 1924 y en la posterior Ley Municipal de 1935 contrasta paradójicamente con el débil alcance desarrollado en la actual época democrática, pese a haberse superado desde hace un tiempo la entonces fragilidad institucional del régimen en aquellos primeros años de la transición.

En medio de las dificultades para confirmar si existen registros sobre la práctica del referéndum municipal durante ese decenio previo a la Guerra Civil, es importante, sin embargo, resaltar el carácter facultativo desde abajo para la activación de la consulta que contemplaba el Estatuto Municipal de 1924. A pesar de haber sido promulgada en plena dictadura de Primo de Rivera, esta Ley establecía que por solicitud expresa del cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del municipio, los Ayuntamientos “someterán sus propios acuerdos a ratificación o revocación, por los electores, antes de ponerlos en ejecución, cuando tengan notoria transcendencia para los intereses comunales” (Art. 219)<sup>2</sup>.

Además de tener los vecinos la potestad de convocar el referéndum municipal, la Ley no menciona en ninguna parte que dicha facultad estuviera acotada en última instancia por decisión previa de las autoridades municipales o nacionales, con lo cual sólo bastaba que los habitantes de un municipio cumplieran el requisito de reunir el número establecido de solicitudes necesarias para así activar un referéndum que tendría carácter vinculante. En ese proceso de recolección y registro de las peticiones de los vecinos con miras a la activación de un referéndum municipal, se debía actuar conforme a lo establecido en el propio régimen de organización electoral dispuesto en el artículo 54 del Estatuto así como en la Ley Electoral del 8 agosto de 1907, también conocida como Ley La Cierva.

Aparece también recogido en dicho Estatuto de 1924 un referéndum obligatorio automático para determinadas materias, estando los municipios únicamente exentos de cumplir este imperativo legal cuando el asunto se someta a “Concejo Abierto y el acuerdo fue adoptado por mayoría absoluta de electores, en reunión extraordinaria convocada al efecto” (Art. 220). En este caso y sin perjuicio alguno hacia el uso del referéndum preceptivo, la propia Ley lo que hace es otorgar la posibilidad de escoger

---

<sup>2</sup> Publicado como “Real Decreto-ley aprobando el Estatuto Municipal”, en la *Gaceta de Madrid* No. 69, del 9 de marzo de 1924. pp. 1218-1302. Departamento de Presidencia del Directorio Militar.

entre dos figuras de apelación directa al ciudadano para la toma de una decisión política sobre asuntos de naturaleza municipal, a partir de considerar, en última instancia, a la propia elección que tuviese lugar dentro de la reunión extraordinaria del Concejo como una especie de referéndum en sí mismo.

Más sorprendente aún es encontrar dentro de esta Ley la figura de la revocatoria del mandato (Art. 102), producto de contemplarse que “El Alcalde podrá ser destituido mediante referéndum. Para ello ha de mediar petición en la forma que establece esta ley”, o sea bajo el mismo procedimiento facultativo desde abajo y no acotado que está previsto para que los ciudadanos puedan convocar a un referéndum en los casos ya mencionados sobre acuerdos del ayuntamiento, sólo que con la revocatoria se amplía el ámbito de aplicación del referéndum, dado que la cuestión para el cual se pide la consulta directa de los vecinos en este caso no es en relación a un asunto material sino en torno a decidir sobre si separar o no de su cargo a la principal autoridad municipal.

Durante el período republicano, la Ley Municipal de 1935 presta mayor atención a la figura del referéndum al dedicar un capítulo entero a los criterios para la convocatoria y realización de la consulta. En dicho capítulo titulado “De la intervención vecinal por referéndum”, el artículo 90 establecía que el referéndum facultativo por parte tanto de los Concejales en ejercicio como de los electores inscritos “se dará sobre todos los acuerdos del Ayuntamiento de manifiesta importancia”, siendo necesario en el caso de su activación desde abajo una solicitud del veinte por ciento de los ciudadanos registrados en el padrón electoral, requisito que comprobarían las autoridades electorales mediante un proceso previo de “antevotación”, en donde de alcanzarse la cifra estipulada el referéndum se realizaría en un plazo máximo de dos semanas, teniendo el resultado un carácter vinculante (Arts. 92 y 93)<sup>3</sup>.

Al igual que el Estatuto Municipal del 1924, la Ley Municipal de la República también contemplaba el referéndum obligatorio automático (Art.94), aunque redujo el número de casos en que la consulta era preceptiva si se compara con lo establecido en el Estatuto. Sin embargo, la Ley republicana ofrecía otra novedad como era el que “transcurridos dos años de vigencia de una Carta municipal, podrá ejecutarse por el

---

<sup>3</sup> Publicada por rectificación en la *Gaceta de Madrid* No. 307, el 3 de noviembre de 1935. Diario Oficial de la República. pp. 970-991. Ministerio de la Gobernación.

vecindario el derecho de revocación por medio de referéndum” (Art. 100). Así mismo dejaba entrever la destitución del Alcalde “por votación popular en que así lo acuerde la mitad más uno de los electores. El Alcalde elegido por el pueblo sólo podrá ser destituido por éste en la forma antedicha” (Art. 81). Bajo estas dos disposiciones se hacía plausible la activación de consultas vía referéndum con efecto abrogatorio tanto sobre la principal norma municipal como también sobre la primera figura política del municipio.

Puede que durante la vigencia de estas Leyes, la puesta en práctica del referéndum municipal haya tenido que competir con la enorme preferencia que para ese entonces se tenía todavía en muchos municipios pequeños por la figura del Consejo Abierto, asentada en una profunda y antiquísima tradición política a nivel local (Orduña, 1994). Por ello, no es de extrañar que por razones de cultura política haya prevalecido la opción de recurrir al Consejo para decidir por elección en su seno la ratificación o revocación de aquellos acuerdos de importancia que tomaran los ayuntamientos, haciendo de esa elección en asamblea extraordinaria una especie de referéndum; eso sin tomar en cuenta que la Ley Municipal republicana al igual que su antecesora estableció también que “el referéndum no será aplicable cuando se trate de acuerdos adoptados por mayoría absoluta en Consejo abierto” (Art. 97).

El franquismo desterró la institución del referéndum municipal de la legislación local, dejando más por tradición que por razones democráticas la figura del Consejo Abierto, la cual, sin embargo, debido al progresivo debilitamiento que experimentaba, pasó a ser con el tiempo un fenómeno excepcional dentro de los municipios y en el mejor de los casos circunscrito a pequeñas localidades rurales. Todo ello terminó por cancelar las posibilidades de desarrollo tanto de las prácticas consuetudinarias de decisión de los asuntos municipales bajo asamblea de vecinos como de aquellos mecanismos de democracia directa que habían sido establecidos en el ordenamiento legal durante los gobiernos de Primo de Rivera y de la República.

Con la transición democrática y la promulgación de una nueva Constitución en 1978, la figura del referéndum municipal reapareció nuevamente en el ordenamiento legal, pero lo hizo de forma tímida a raíz de una sobreentendida mención en la Ley

Orgánica del Referéndum de 1980 bajo el genérico nombre de *consultas populares*. En una peculiar Disposición Adicional al final de esta norma se establece que sus preceptos “no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse en los Ayuntamientos”, quedando así al margen de la principal Ley reguladora de las distintas modalidades de referéndum nacional y autonómico todo lo relativo a la ordenación jurídica del referéndum municipal, vacío que posteriormente fue muy poco subsanado con la aprobación de la Ley de Bases del Régimen Local en 1985 (LBRL).

### III. Un ordenamiento legal con más restricciones que incentivos

Pese a tratarse de un margo legal que supuestamente ha pretendido promover la participación ciudadana, desde un inicio y conforme ha evolucionado la legislación municipal derivada de la Constitución de 1978, irónicamente ha ido creciendo el consenso sobre las fallas y limitaciones del ordenamiento jurídico en torno a un mecanismo de participación como lo es el referéndum local, (Font, 1985; Soriano y Rasilla; 2002; Granados, 2002; Ureta, 2004; Montiel, 2006; Madroñal, 2008). La principal crítica común se desprende del menoscabo a la autonomía municipal para la celebración de referendos locales que reproduce la LBRL de 1985 (Art. 71) siguiendo la Ley Orgánica del Referéndum, donde esta última ya había contemplado en su controversial Disposición Adicional que es competencia exclusiva del gobierno de la nación la autorización de las consultas populares a realizarse en los municipios.

Además de volver a reiterar la muy acotada facultad del municipio para convocar un referéndum en torno a asuntos de interés local, la LBRL consagra definitivamente el nombre de *consultas populares* para hacer referencia específica al referéndum municipal, apropiación terminológica, que como veremos más adelante, ha introducido una mayor distorsión a la hora encuadrar conceptualmente las distintas modalidades posibles de consulta a los ciudadanos en la esfera local. Sin embargo, volviendo al contenido de su articulado y atendiendo al pie de la letra lo que señala la mencionada Ley de Bases sobre la consulta popular, cabe destacar en este momento lo poco que esta Ley entrega a autoridades y vecinos en términos de facultades para activar un referéndum (Arts. 18.1.f y 71), cuestión más sorprendente aún si se le compara con las leyes municipales vigentes a principios del siglo XX.

En el caso de las autoridades municipales, la LBRL de 1985 sólo le otorga la potestad al Alcalde de iniciar el procedimiento de solicitud de consulta popular, solicitud que a su vez debe ser aprobada por mayoría absoluta del Pleno (Art. 71). Esta vendría a ser la primera fase de un lento y largo proceso, que después implicaría elevar el acuerdo de solicitud de consulta popular aprobado en el Pleno municipal para conocimiento del Gobierno Autonómico, siendo esto, sin embargo, lo de menos, en comparación con la posterior remisión de la solicitud de la consulta al Gobierno de la Nación para que en Consejo de Ministros se decida si se autoriza o no la celebración de la misma. En rigor, la petición inicial del Alcalde requería, pasar por tres instancias del Estado, teniendo dos de ellas la facultad de denegar, o sea al comienzo o al final del trámite, la realización de la consulta en el municipio.

Más restrictivo aún es el caso para los ciudadanos, ello sin contar que la LBRM no establece cómo pueden ejercer ese derecho, ya que lo máximo contemplado al respecto en esta norma es que los vecinos podrán “pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley” (Art. 18.1.f). De ello se sobreentiende que determinado número de habitantes de un municipio, mediante demanda dirigida al Alcalde podrían solicitar la consulta, pero quedaría a potestad última de este considerar o no dicha demanda, dándose, sin embargo, en circunstancias en que la máxima autoridad municipal la considere favorable, el imperativo de iniciar la solicitud de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71, lo cual sólo vendría agregar un nivel mayor de condicionalidad al de por sí difícil proceso de activación de una consulta popular.

La escasa facultad del Alcalde para activar la consulta popular así como la ausencia de esta potestad en los vecinos, radica en que la LBRM limitó la figura del referéndum municipal a su ejercicio mediante el derecho de petición, el cual es muy distinto al derecho de ser facultados como sujetos activos del procedimiento. Es evidente que poder materializar la figura del referéndum en la realidad se hace más cuesta arriba cuando su ejercicio como derecho está restringido solo a la posibilidad de ser demandado, debido a que la autoridad de ser concedido o denegado recae sobre otra institución que si bien es de naturaleza representativa, desvirtúa la esencia original que debe mantener el referéndum como mecanismo de democracia directa, no solo de

apelación directa al pueblo para la consulta, sino también directo y no acotado en cuanto a su activación desde abajo.

Con la reforma de la LBRM de 2003, inspirada en las recomendaciones del Consejo de Europa sobre una mayor promoción de la participación de los vecinos en la vida política local, se simula cierta posibilidad de activación desde abajo de la consulta popular a raíz de la incorporación en la Ley de la iniciativa popular (Art. 18.1.h), mediante la cual se pretende aparentar un supuesto canal para el “empoderamiento ciudadano” (García, 2009a), pero que no pasa de ser el mismo derecho de petición contemplado en la pasada LBRM de 1985, al quedar toda aquella consulta popular que se incluya como mecanismo de resolución de cualquier propuesta de acuerdo, actuación o proyecto de reglamento que presenten los habitantes de un municipio, condicionada a la autorización del Gobierno de la Nación (Art. 70 bis. 2).

Como figura completamente diferente al referéndum, era de esperarse que la incorporación de la iniciativa popular en reforma de la LBRM no alterara en nada lo dispuesto en esa Ley para el caso de las consultas populares, ello sin contar que todo lo concerniente a las mismas debería mantenerse acorde con lo establecido en la disposición adicional de la Ley Orgánica del Referéndum de 1980 por mayor reforma que se hiciera. De manera que el haberse establecido con la modernización de la LBRM el derecho de incluir un componente de consulta dentro de las iniciativas que presentasen los vecinos a los ayuntamientos, no convierte a tales vecinos en sujetos activos del mecanismo propiamente de consulta, sólo redefine en clave proactiva el derecho de petición de los ciudadanos ante la administración, a través de otorgarles, mediante la iniciativa popular, la posibilidad de presentar una propuesta sobre la que se pide la consideración y aprobación de las autoridades, quedando en última instancia el que pueda ser decidida por apelación directa a esos mismos ciudadanos como opción a discrecionalidad ni siquiera de los representantes locales sino del gobierno nacional.

Es un error muchas veces recurrente asumir la iniciativa popular como un procedimiento facultativo desde abajo, cuando en realidad la iniciativa popular es una figura de la democracia directa que puede y suele adoptar en algunos casos cualidades poco asentadas en un auténtico ejercicio de decisión de los ciudadanos (García, 2008a;

García, 2009b). Es ingenuo considerar que la incorporación de una institución de la democracia directa en cualquier ordenamiento jurídico, como sucede muchas veces con el caso de la iniciativa popular, lleva aparejado de forma innata la cualidad de ser un procedimiento facultativo desde abajo. El atribuir o no poder facultativo, o conceder determinados niveles de este, a los ciudadanos para convocar un referéndum, alguna iniciativa popular o la revocatoria del mandato, es un asunto ya más propio del diseño institucional por el cual el legislador se decanta al momento de decidir cómo deben operar dichas instituciones dentro de un sistema político en particular y en cada uno de los tres niveles de gobierno del Estado.

Limitar la potestad tanto de los vecinos como de los Alcaldes a un nivel petitorio para la realización de la consulta popular, da muestras de un diseño institucional muy restrictivo de esta figura dentro del ordenamiento jurídico municipal español, el cual ofrece muy pocos incentivos para que dichos actores se embarquen en esa acción colectiva que encierra la activación de todo referéndum (García, 2008b). En términos de costos para acción, la enorme incertidumbre que genera para los ciudadanos el suponer que, por más esfuerzo particular que dediquen en la recolección de firmas para la petición de la consulta, la decisión sobre el destino de su realización está fuera de sus facultades, se convierte en potente inhibidor para participación ciudadana a través del uso de este instrumento de la democracia directa.

Ante la manera como ha quedado contemplada la figura de la consulta popular en el reformada LBRM, no sorprenden los datos de quienes señalan la escasa utilización que ha tenido el referéndum municipal en España desde su aparición dentro de la legislación local en 1985 (FEMP, 2002; Colimo y Del Pino, 2006; Soto, 2008), dado que es muy lógico esperar que entre más remotas calculen tanto los alcaldes como los vecinos las posibilidades de que su acción particular conlleve a la activación del referéndum, menores serán sus intenciones de embarcarse en solicitar su petición. Podríamos tratar de relativizar este razonamiento en aras de no parecer tan poco optimistas, pero es que el cálculo no acaba allí, debido a que si agregamos un mejor supuesto, como sería en el caso de conseguir el municipio la autorización del Gobierno de la Nación para celebrar la ansiada consulta, nos encontramos que por Ley el resultado derivado de la consulta no tiene carácter vinculante, aspecto que hace aún

menos atractivo el esfuerzo por realizar un referéndum si su alcance es tan reducido en términos de recurso político.

En medio de tan escasos incentivos institucionales para la puesta en marcha del referéndum local, muchos municipios, tal como lo permite la Ley, han optado por llevar adelante otras modalidades de consulta a sus ciudadanos<sup>4</sup>, bajo supuestamente un patrón de consultación tipo sondeo o encuesta de opinión. No obstante, en la ejecución de esa variedad de formulas de consulta practicadas a nivel municipal, se encuentra casi siempre, por parte de las propias autoridades consistoriales, dirigentes locales, medios de comunicación y hasta de los habitantes del lugar, una constante alusión a la figura del referéndum como si en realidad el tipo de consulta puesta en marcha obedeciera en estricta regla a los criterios de esta institución de la democracia directa, cuyo diseño y estructura como mecanismo de consultación popular son estrictamente muy específicos y diferentes a cualquier otro instrumento que pretende recoger el parecer de los ciudadanos sobre un determinado asunto de naturaleza pública.

#### **IV. El patrón de consultación de un referéndum**

Por encima de las tradiciones semánticas muy propias de cada cultura, la expresión “consulta popular” encierra un problema de exhaustividad terminológica si pretendemos usarlo como concepto para hacer estricta referencia al referéndum municipal, tal como se ha visto que ocurre en el ordenamiento jurídico español sobre la materia, donde la figura de consulta popular asume una noción de categoría específica a pesar de tratarse de un término que conceptualmente tiene un carácter muy genérico, cuya elasticidad y alcance teórico hace que hasta sea posible asumirlo como un metaconcepto de donde derivar las diversas modalidades de consultas, entre ellas el propio referéndum.

Entendida como categoría metaconceptual, una consulta popular podría ser realizada vía referéndum, pero también vía encuesta o mediante Concejo Abierto. En rigor, cualquier formato que suponga un escrutinio público para conocer el parecer de los ciudadanos acerca de un determinado asunto vale calificarlo teóricamente como una

---

<sup>4</sup> Quedó aun más tácito desde la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local en 2003, tal como puede apreciarse en su Art. 70 bis. 3, donde se hace mención explícita a las encuestas y “consultas ciudadanas”.

consulta popular. No obstante, hay distinciones entre unos y otros instrumentos de consulta, las cuales no son una simple cuestión de género, ni tampoco se reducen a que cada uno tiene una finalidad particular, ya que al final todos persiguen en esencia recabar el sentir de la población ante un tema en específico, buscándose con sus resultados el tratar de influir sobre algunas actitudes sociales o decisiones políticas<sup>5</sup>.

Pero esta prevención teórica inicial es insuficiente frente a la actual tendencia hacia una mayor simplicidad que, principalmente por razones de coste, ha distorsionado la técnica de la encuesta como método de investigación (Kerlinger, 1987), al reducirla en apariencia a la realización de una consulta pública centrada en una mera interrogante, haciendo que la distinción entre este formato de consulta se muestre aún más difícil y hasta confusa con respecto al referéndum. La práctica cada vez más frecuente de muchas organizaciones en nuestra contemporaneidad social, en especial de los medios de comunicación, de asumir y presentar la encuesta, como una técnica caracterizada por una sola pregunta cerrada que ofrece siempre y de forma única solo dos alternativas de respuesta fija del tipo Sí y No, ha contribuido a desdibujar los límites entre ambas modalidades de escrutinio popular.

Si bien en cuanto a diferencias de género sobre tales instrumentos de consulta, ya en otro lugar hemos adelantado algunas distinciones entre lo que es un referéndum y una encuesta (García, 2009c), también se ha advertido como, en medio de la escasa discriminación que se hace de dichos instrumentos, un determinado tema objeto de un sondeo de opinión a través del formato de encuesta, puede volverse –bajo determinadas circunstancias políticas- en un poderoso factor de transformación en sí de la consulta, la cual podría llegar a tener efectos casi referendarios y cuyo potencial como recurso político serviría para provecho de quienes buscan ejercer presión sobre el status quo. Es precisamente esa creciente facilidad de convertirse un sondeo de opinión en una consulta plebiscitaria lo que hace siempre necesario que el diseño institucional de cualquier modalidad de referéndum dentro de un ordenamiento legal sea lo más riguroso y exhaustivo posible.

---

<sup>5</sup> Es una perogrullada que los resultados de las encuestas sobre los más variados tópicos que circulan hoy en día por los distintos medios de comunicación buscan influir sobre el público receptor y hasta ejercer presión sobre los gobiernos a partir de crearse, con arreglo a dichos resultados, una matriz de opinión, la cual puede llegar a tener alcances políticos no calculados inicialmente.

Además de los incentivos y restricciones que debe procurar un diseño institucional, entendido este como el conjunto de reglas y mecanismos atribuidos a una entidad social y que debe regular el comportamiento de los sujetos frente a la misma y dentro de su seno, el mismo requiere guardar universalidad y particularidad de manera simultánea. Son precisamente estas dos condiciones las que pueden proveer que el diseño de una institución dentro de una determinada sociedad sea a la vez riguroso y exhaustivo. Por ejemplo, en el caso de la figura del sufragio democrático, la universalidad de esta institución radica en el que el mismo es libre, secreto y directo, así como que cada individuo representa un voto. Dichos rasgos lo hacen exhaustivo y preciso frente a otras formas de elección.

Teniendo ya en cuenta los rasgos universales de la institución, resta entonces por considerar aquellos aspectos dentro del diseño que lo hacen único en cada sociedad, que pueden ser, para seguir con el ejemplo del sufragio, sobre qué temas se vota, cómo se hace y cuándo, o si es el mismo se adopta en términos de derecho o de obligación. Resolver estos asuntos en términos de especificidad permiten otorgarle a la institución del sufragio un lugar diferenciado y exclusivo dentro del conjunto de instituciones políticas de apelación al ciudadano que se puede permitir cualquier sistema democrático. Es esa rigurosidad que deriva de lo particular lo que contribuye, junto con la exhaustividad, a hacer de toda institución con un diseño óptimo una figura unívoca y con escaso riesgo de ser suplantada por otra de parecidas características.

En términos universales, el desarrollo de un diseño institucional riguroso y exhaustivo de la figura del referéndum dentro de cualquier ordenamiento jurídico supone, en primer lugar, establecer legalmente como su rasgo unívoco un patrón de consultación de respuesta dicotómica fija, circunscrito en el mejor de los casos a una sola pregunta cerrada. Cuando hablamos de patrón de consultación no estamos refiriendo al formato de interrogante y a la estructura de respuesta mediante el cual se hace la consulta. En el caso de un referéndum, la pregunta sometida a escrutinio de los ciudadanos debe tener sólo y exclusivamente como opciones de respuesta SÍ o NO. Dicho aspecto debe ser el principal criterio diferenciador y excluyente de esta figura de la democracia directa con respecto a otras formas de consulta ciudadana surgidas de la

inventiva política que ha supuesto tanto a nivel doctrinario como práctico la llamada democracia participativa.

Esta distinción también se hace obligatoria frente al gerencialismo público, donde el ciudadano al haber sido rebautizado como cliente, muchos expertos, políticos y gobernantes han asumido por ende que cualquier sondeo de opinión a la gente o consulta pública es un indicador de mayor democracia dado que ello significa ser sensible a las preferencias de la población. Gestionar lo público como un producto de mercado supone conocer los deseos de ese ciudadano-cliente, ya que de su satisfacción dependerá la legitimidad y continuidad de quienes gobiernan. Bajo esta sugerente pero también cuestionable premisa se han multiplicado las diversas estrategias de consultas públicas y encuestas de satisfacción puesta en marcha por gobiernos locales en todo el mundo, algunas más recientes inclusive se vienen realizando a través de la Internet como parte de otra de las facetas que ofrece el llamado E-Government.

Bien fuera bajo el entusiasmo de la democracia participativa o mediante la arremetida del gerencialismo público, el interés de tales doctrinas por la consulta al ciudadano, paradójicamente ha obviado casi por completo en la práctica a un mecanismo clásico de consulta como es el referéndum. No obstante, en el afán de la primera, por otras modalidades participativas para aumentar la voz política de los ciudadanos y en la inclinación de la segunda, por sondeos de opinión y satisfacción para recabar directamente del usuario-cliente sus preferencias, se han apropiado a la ligera, en muchas ocasiones, de rasgos exclusivos de la figura del referéndum al momento de diseñar los instrumentos con los cuales llevar adelante esas nuevas consultas públicas supuestamente democratizadoras de lo público-estatal.

Como ninguna de estas consultas públicas, las cuales también podríamos llamar populares, es pensada en términos de tormenta de ideas, ni siquiera las estimables encuestas deliberativas, no hay que olvidar que en dichos instrumentos pervive un principio de elección subyacente o cuando menos de arreglo jerárquico en cuanto a las alternativas sujetas a consulta, aspecto que puede ser inocuo políticamente cuando está dentro de los límites del ámbito privado, pero que pueda adquirir un potencial insospechado al ser trasladado a la esfera de lo público-estatal, dado que no es lo mismo

ni tiene el mismo efecto que las empresas hagan encuestas de mercado sobre el nivel de preferencia de sus servicios o productos, a que los gobiernos, indistintamente de su nivel político-administrativo, utilicen en asuntos de naturaleza pública un formato de consultación con opciones preestablecidas en torno a las cuales el ciudadano es llamado para que se decante por alguna de ellas, ya que esto introduce al consultado en un proceso de elección con consecuencias eminentemente políticas.

Ahora bien, llamar la atención sobre lo delicado que en términos políticos puede representar una consulta popular en el ámbito público-estatal basada en la elección de opciones preestablecidas, no significa que descartemos su uso, sino nos más bien que afinemos su instrumentación con arreglo a un riguroso diseño institucional donde se establezcan de forma unívoca los temas y materias que pueden ser objeto de sondeo público así como se definan los patrones de consultación específicos de este género de consultas, los cuales deben ser distintos al patrón exclusivo del referéndum. La ausencia generalizada de un diseño de este tipo dentro de algunos ordenamientos jurídicos ha facilitado, como sucede en el caso español, el desarrollo de una tradición política donde referéndum y consulta popular se utilicen como figuras intercambiables, cuestión que a su vez ha comparecido como un factor coadyuvante en que la figura del referéndum se haya venido institucionalizando de manera informal e ilegal a través de las consultas públicas realizadas en España a nivel municipal en los últimos años.

## **V. El camino informal del referéndum municipal**

Más de hecho que de derecho, la figura del referéndum ha venido ganando terreno de forma progresiva y muchas veces desapercibida en el ámbito municipal español a raíz de una práctica indiscriminada en muchos municipios de consultas públicas que utilizan como patrón de consultación el modelo propio de dicha institución de la democracia directa. Dejando fuera de este análisis las polémicas “consultas soberanistas” en Cataluña a finales de 2009, las cuales requerirían por su naturaleza de un estudio particular, es significativo el creciente número de municipalidades a lo largo y ancho de la geografía nacional que ejercitan una práctica no legal del referéndum a partir de reconvertir a algunas de las consultas públicas que realizan a los vecinos en un recurso político con alcances legitimadores, bloqueadores y hasta decisorios sobre

ciertas políticas y asuntos de interés municipal, llegando inclusive a presentar un carácter vinculante.

Entre los casos más notorios de la práctica informal del referéndum municipal con un alcance decisorio, destaca la consulta celebrada en 2007 en el municipio granadino La Peza, donde los vecinos de la pedanía de Los Villares se expresaron en contra de la instalación de una antena de telefonía móvil en el casco urbano del pueblo<sup>6</sup>. La consulta, que fue promovida por el propio Ayuntamiento, se realizó con arreglo a una pregunta cerrada con alternativas de respuesta fijas de tipo dicotómico, cuyo diseño establecía, por ende, que de las dos opciones la que obtuviera mayor apoyo de los consultados sería la alternativa elegida, siendo las categorías para el dictamen sobre las respectivas opciones el Sí y el No.

Además de la evidente emulación en la consulta de Los Villares del patrón de consultación referendario expuesto en páginas anteriores, el discurso –tanto de las autoridades municipales como de los medios de comunicación– que rodeó la consulta estuvo caracterizado por francas alusiones a un proceso comicial, donde era común encontrar especial mención a términos como “votación”, “elector”, “partidarios”, “referéndum”, los cuales más bien son ajenos al procedimiento de encuesta, actividad para la cual los ayuntamientos españoles sí están legalmente facultados y cuya gramática discursiva distingue a los ciudadanos en cuanto encuestados o consultados y a su parecer sobre el asunto sondeado en tanto que opinión de los vecinos.

Otra experiencia similar de reconversión de una simple consulta pública en un referéndum municipal con alcance decisorio, fue la ocurrida en 2008 en el localidad catalana de Sant Adrià de Besós, donde el ayuntamiento, apoyado en la posibilidad legal de recoger la opinión de ciudadanos a través de encuestas, y con motivo de decidir el futuro de las instalaciones de una central térmica generadora de electricidad ubicada en la zona, únicamente basó la consulta en preguntar a los vecinos bajo un esquema dicotómico de respuestas fijas “¿Creéis que se deben conservar y reutilizar las tres chimeneas sin condicionar al presupuesto municipal ni los espacios para futuros

---

<sup>6</sup> Parte del seguimiento que algunos medios de comunicación impresos dieron a la consulta popular de Los Villares ha sido documentado por Moreno (2008) en su trabajo sobre los usos sociales del periodismo científico frente al tema de las antenas de telefonía móvil.

equipamientos?”<sup>7</sup>, siendo el resultado favorable al sí por elevada mayoría pese a que la participación de los ciudadanos en la consulta no superó el diez por ciento del padrón de habitantes del municipio.

A primera vista da la impresión que con esta consulta el Ayuntamiento de Sant Adrià de Besós sólo buscaba adelantarse a un básico problema de infraestructura, el cual ya avizoraba con el cierre de la central eléctrica pautado para finales de 2010. Sin embargo, otra arista importante del asunto tenía que ver con que también estaba en juego el destino de unas instalaciones que durante su vida útil, principalmente sus tres chimeneas, se habían convertido para muchos habitantes del municipio en un referente identitario y de centralidad en cuanto símbolo urbano, cuya situación fue utilizada como un potente argumento por parte de aquellos grupos que estuvieron a favor del sí desde el mismo momento que la municipalidad se planteó la realización de una consulta popular con carácter vinculante<sup>8</sup>.

En materia de infraestructura y con el mismo efecto decisorio fue el referéndum llevado a cabo en 2009 en el municipio vasco de Amurrio, en Álava, que obligó al Ayuntamiento a desistir de iniciar un plan de renovación de antiguas viviendas en un barrio de su jurisdicción, ya que las mismas autoridades municipales exigieron como requisito a los habitantes de la zona que para dar marcha a dicho plan este debía reunir como resultado de la consulta un ochenta por ciento de votos a favor, cota que no se alcanzó pese a haber triunfado el sí, debido a una igualada posición entre quienes se opusieron al proyecto de remodelación habitacional de la municipalidad y aquellos que lo apoyaron<sup>9</sup>, entorno de polarización social que es menos habitual en el desarrollo de una encuesta pero que más bien muy común en cualquier proceso referendario dada la lógica dicotómica subyacente de las opciones en juego.

---

<sup>7</sup> También puede verse la pregunta que fue sometida a consulta popular en la Web Oficial del Ayuntamiento: <<http://www.sant-adria.net/cas/Xemeneies.php>> Consultado: 04/11/2009.

<sup>8</sup> Véase al respecto, Vallès Muntadas, Jaume, “Les tres xemeneies, icone del Barcelonès” y Sáez, Montse, “El consistorio anuncia un referéndum en abril sobre el futuro de las chimeneas”. En *Àrea Besòs, Diari Comarcal d'Informació Independent del Barcelonès Nord*, Año XII, No. 120, febrero, 2007; Marín, Àngel, “Chimeneas a referéndum”. En Diario ABC, edición del lunes 13 de octubre de 2008, <<http://www.abc.es/20081013/catalunya-catalunya/chimeneas-referendum-20081013.html>> Consultado: 23/10/2009.

<sup>9</sup> “El referéndum divide al barrio de San José”, En Diario *Noticias de Álava*, edición del viernes 25 de septiembre de 2009. <<http://www2.noticiasdealava.com/ediciones/2009/09/25/vecinos/cuadrillas/>> Consultado: 21/10/2009.

Sin restar importancia a aquellas experiencias municipales donde la realización de referendos informales ha sido por cuestiones tan notablemente propias de cada localidad, como cambios del calendario festivo o la reubicación de la casa consistorial, en algunos municipios ciertos asuntos muy locales han llegado a alcanzar un gran nivel de controversia entre los vecinos, optando sus ayuntamientos en tales circunstancias por convocar consultas populares como fórmula para saldar la polémica, salida que sin embargo al final ha tenido resultados contrarios a las medidas consentidas en principio por las mismas autoridades, desembocando así en que dichas consultas, además de comparecer como vinculantes, lograran tener un efecto bloqueador frente a las intenciones iniciales que en términos de proyectos de políticas manejara sobre el polémico asunto la municipalidad convocante del referéndum.

Un caso que podría considerarse emblemático, en cuanto al efecto bloqueador resultante de la realización de un referéndum informal, sucedió en 2006 en la pequeña localidad de Villalba de los Alcores, en Valladolid, donde el interés del Consistorio por un proyecto urbanístico presentado por una constructora privada para edificar un hotel de lujo que incluiría un coto de caza y un enorme campo de golf, llevó al Alcalde a preguntarle a sus representados mediante una consulta popular “¿Daría usted el visto bueno a que el Ayuntamiento se sienta a negociar con la empresa Desarrollos Naturales Siglo XXI?”<sup>10</sup>, con el consecuente resultado de un mayoritario No en unos comicios donde participó más del cincuenta por ciento del censo electoral del municipio.

En la misma tónica, pero de menor resonancia mediática si se compara con el referéndum de Villalba de los Alcores, fue la consulta popular de 2009 en el municipio canario de Arucas, cuyo Alcalde buscando legitimar la polémica decisión de haber cambiado el sentido del tráfico automotor de una importante calle de la ciudad convocó a los vecinos afectados a que eligieran entre si querían que se retornará al anterior rumbo de circulación que tenía esta vía o si preferían que se mantuviera el nuevo cambio de dirección, traduciéndose los resultados de dicha consulta en un rotundo No hacia la medida inicial del Ayuntamiento, con lo cual esperaban aquellos residentes de

---

<sup>10</sup> “Los vecinos de Villalba de los Alcores rechazan en referéndum un hotel de lujo y un coto de caza mayor”, En Diario: *El Norte de Castilla*, edición del 31 de octubre de 2006. <[http://www.nortecastilla.es/20061031/valladolid/vecinos-villalba-alcores-rechazan\\_20061031.html](http://www.nortecastilla.es/20061031/valladolid/vecinos-villalba-alcores-rechazan_20061031.html)> Consultado: 27/11/2009.

la zona que estaban a favor de volver al viejo trazado vehicular que se revocara la controversial disposición de la municipalidad<sup>11</sup>.

Pero independientemente de las razones a las que obedecieran cada uno de estos referendos locales, su evidente práctica muestra como el espinoso tema sobre la ilegalidad de dichas consultas ha venido siendo esquivado por las propias autoridades locales de ciertos municipios que han apostado por el uso de este mecanismo de democracia directa, habiéndose ello convertido en un problema sólo en aquellos casos donde la propuesta de referéndum no ha gozado de un respaldo mayoritario en el Pleno. En este sentido, es común encontrar en algunos casos que la ausencia de un fuerte consenso en torno a convocar una consulta popular saltándose el debido proceso, ha derivado en un enconado conflicto entre el Alcalde promotor de la consulta y los grupos políticos opositores a la misma, quienes terminan por denunciar la irregularidad ante instancias superiores, causando ello siempre un revuelo que desemboca en la intervención de los órganos judiciales del Estado, cuyas acciones fuerzan a la municipalidad interesada en hacer un referéndum sin garantías legales a que desista de ese propósito.

Expuestos al inminente riesgo de ver frustrada la posibilidad de convocar la irregular consulta, algunos alcaldes han empleado –no todos con éxito- diversas alternativas para sortear la ley y poder sacar adelante el referéndum, pese a que uno que otro de estos gobernantes en su propósito de consultar a sus vecinos trató de seguir el procedimiento por la vía legal en un comienzo. Bien fuera, para evitar tener que acatar una medida judicial que diera por terminada las aspiraciones de realizar la consulta o para eludir condiciones legales y administrativas que exige el trámite según el ordenamiento jurídico, en ciertas municipalidades se ha optado por cambiar el formato de la consulta popular, disfrazándola bajo el supuesto nombre de encuesta, o también dejando en manos de terceros su activación, tal como sucedió en el municipio Jódar, de Jaén, cuya experiencia combinó ambas elusivas salidas.

---

<sup>11</sup> Aspiración vecinal a la que el Alcalde se negó desconociendo los resultados de la consulta, y cuya penosa omisión se convirtió en un cuestionable comportamiento recogido por concejales opositores como otra de las razones por las cuales posteriormente se justificó la moción de censura a la que éste fue sometido a partir de la ruptura del pacto entre nacionalistas (Coalición Canarias) y Populares, quiebre que supuso la elección de un nuevo gobierno en ese municipio a finales de 2009. En: <<http://ecodiario.eleconomista.es/espana/noticias/1537728/09/09/CC-y-PSOE-registran-oficialmente-en-Arucas-Gran-Canaria-la-mocion-de-censura-al-alcalde-del-PP.html>> Consultado: 14/12/2009.

En dicha localidad andaluza, ante el delicado asunto sobre el reparto de la subvenciones agrarias del Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios (AEPSA), el alcalde se propuso realizar el primer domingo de agosto de 2008 una consulta popular para preguntarle al pueblo “¿Esta de acuerdo en repartir el subsidio agrario (antiguo PER) entre los que tienen derecho a él?”<sup>12</sup>, encontrándose no sólo con la falta de apoyo de cierto grupo político en la Cámara Municipal, sino también con el rechazo de la propia Junta de Andalucía, la cual alegando ilegalidad en la consulta acudió a la justicia consiguiendo que se dictara un recurso de suspensión del polémico referéndum<sup>13</sup>. Esta sentencia, sin embargo, tuvo a fin de cuentas un efecto aparente frente a la expedita estrategia del Alcalde de traspasar al Sindicato Andaluz de Trabajadores y al comité de empresa del Consistorio la iniciativa sobre la realización de la consulta, en cuyas manos fue renombrada con la denominación de “encuesta” y se llevó a cabo semana y media después de la fecha que en principio tenía previsto el referéndum promovido inicialmente por la máxima autoridad del municipio<sup>14</sup>.

Obligados a tener que lidiar con aquellas restricciones institucionales presentes en el ordenamiento jurídico de las que hablamos al principio, ayuntamientos como el del municipio Bembibre, en la provincia de León, apostaron en 2009 por seguir el procedimiento legal para realizar una consulta popular, pero luego ante las dificultades que conllevaba cumplir con las exigencias impuestas por el Gobierno de la Nación se vieron en la necesidad de reconvertir el referéndum en una encuesta, aunque manteniendo el esquema de las dos opciones de respuesta fija consideradas inicialmente en la consulta popular que fuera desestimada<sup>15</sup>. En peor situación se vio antes la municipalidad de Villamayor de Gállego, en Aragón, donde después de haber logrado a

<sup>12</sup> Véase, “Un Ibarretxe en Jaén”. En *Diario Público*, edición del miércoles 13 de agosto de 2008, Sección Política y actualidad.

<sup>13</sup> “Jódar se queda sin referéndum”, En *Diario: El País*, edición del viernes 1 de octubre de 2008. <[http://www.elpais.com/articulo/andalucia/Jodar/queda/referendum/elpepiespand/20080801elpand\\_10/Te/s/](http://www.elpais.com/articulo/andalucia/Jodar/queda/referendum/elpepiespand/20080801elpand_10/Te/s/)> Consultado: el 10/12/2009.

<sup>14</sup> Véase, “La consulta popular en Jódar sobre los fondos de Aepasa se celebrará mañana «a iniciativa de los agentes sociales»”, En: <<http://ecodiario.economista.es/espana/noticias/701753/08/08/Jaen-La-consulta-popular-en-Jodar-sobre-los-fondos-Aepasa-se-celebrara-manana-a-iniciativa-de-agentes-sociales.html>> Consultado: 11/12/2009. “El 99,7% de los votantes en la consulta popular de Jódar respalda el reparto del subsidio agrario”, En: <<http://www.abcdesevilla.es/20080816/andalucia-andalucia/votantes-consulta-popular-jodar-20080816.html>> Consultado: 11/12/2009.

<sup>15</sup> Véase, “Bembibre decidirá en una encuesta el futuro de las viviendas modulares”, En *Diario de León*, edición del jueves 11 de febrero de 2010.

<<http://www.diariodeleon.com/noticias/noticia.asp?pkid=507403>> Consultado el 15/02/2010.

finales de 2005 la autorización del Consejo de Ministros para realizar una consulta popular de manera oficial en la cual decidir si continuaba o no siendo un municipio una sentencia judicial suspendió el referéndum, cuya celebración estaba pautada para el 15 de enero de 2006.

La desconcertante trayectoria de este frustrado referéndum municipal sin embargo no quedó allí, debido a que dos años más tarde el Ayuntamiento de Villamayor intentó llevar adelante una consulta popular sobre el mismo asunto bajo la denominación de “encuesta de opinión”, pero de nuevo fue forzado a desistir ya directamente por el Gobierno de la Comunidad, el cual consideró, como era evidente, que la pretendida encuesta escondía en su seno un referéndum carente de toda legalidad por no seguir el procedimiento que dicta la Ley para estos casos. En esta oportunidad, la fuerza de un argumento jurídico tan incuestionable y de enorme contundencia se imponía para llamar al orden a una municipalidad que trataba de consultar a los vecinos de forma ilícita, recurso que no siempre, y como se ha visto en las otras experiencias de referéndum ilegales, era puesto en práctica.

Entre aquellas municipalidades que han podido y las que no, es posible entrever que el dejar pasar y dejar hacer de los referendos informales ha encontrado posibilidades para su institucionalización en vista a lo ambivalente y taimado que ha resultado por parte de las mismas autoridades –de cualquiera de los tres niveles de gobierno- el hacer uso del marco jurídico sobre el asunto para poner a derecho en ciertos casos a unos gobernantes locales que se han decantado por consultas populares al margen de la legalidad, dados los pocos incentivos, las restricciones institucionales y el latente riesgo de una posible denegación de la consulta en las instancias superiores en caso de seguir los canales regulares<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Mientras el gobierno del municipio catalán de La Junquera, siguiendo los canales regulares para la tramitación oficial de un referéndum, vio frustrada en 2004 la posibilidad de consultar a los vecinos sobre la instalación de un parque eólico en su jurisdicción, el Ayuntamiento de la localidad de Horta de Sant Joan, también en Cataluña, consiguió en 2008 llevar adelante un referéndum informal sobre el mismo asunto bajo el nombre de “consulta vecinal”, preguntándole a sus ciudadanos de forma un tanto tendenciosa y parcial: “¿Estás de acuerdo con la instalación del parque eólico dels Pesells con los consecuentes beneficios económicos que aportará al municipio, tal y como han hecho otros pueblos de la comarca? SI \_\_\_ NO \_\_\_”. Véase al respecto, “Horta de Sant Joan vota entre polémica si abre un parque eólico”, En *El Periódico de Catalunya*, edición del domingo 16 de marzo de 2008. <[http://www.elperiodico.com/default.asp?idpublicacio\\_PK=46&idioma=CAS&idnoticia\\_PK=492274&idseccio\\_PK=1051](http://www.elperiodico.com/default.asp?idpublicacio_PK=46&idioma=CAS&idnoticia_PK=492274&idseccio_PK=1051)> Consultado: 05/12/2009.

Tal ambivalencia reflejada en que ante algunos casos ilícitos de referendos municipales prevalezca la ley y frente a otros no, ha venido convirtiendo más bien a la legislación sobre consultas populares en un recurso que parece usarse de forma conveniente por los distintos grupos políticos cuando interesa neutralizar la actuación de algún rival con pretensiones de hacer un referéndum, ya que mientras en algunas municipalidades la puesta marcha de una consulta popular por fuera de los canales regulares, ha tenido que enfrentar problemas de falta de respaldo a nivel de la Cámara o se ha visto frenada por resoluciones judiciales a partir de denuncias interpuestas por sectores opositores, en otras, por el contrario, el apoyo hacia la realización de un referéndum por la mayoría del Pleno ha permitido un arreglo político para no cuestionar su ilegalidad, y así evitar cualquier polémica que trascienda los límites de la localidad y lleve a la intervención en el asunto de otras ramas o poderes del Estado, con la consecuente anulación de la consulta.

## **VI. Conclusiones**

El referéndum municipal en España se ha venido institucionalizando de manera informal durante los últimos años, encubierto bajo supuestas encuestas o consultas vecinales, cuyo diseño y ejecución ha adoptado un patrón de consultación plebiscitario, por lo cual, como era lógico esperar, muchas de estas consultas han llegado a tener alcances políticos que trascienden el objetivo básico que en principio tiene una mera encuesta. Desde buscar legitimar una polémica decisión tomada a priori por un alcalde en torno a un trazado de circulación automotor hasta lograr bloquear las pretensiones que otro en cambio mostraba hacia un sugerente proyecto de infraestructura son algunas de las razones y consecuencias que, respectivamente, han tenido unos referendos realizados sin haber seguido los canales regulares para su activación.

Dichas consultas populares realizadas de manera informal pueden que guarden relación con el difícil proceso político-administrativo al cual debe someterse cualquier municipalidad para tratar de llevar adelante un referéndum por la vía legal, cuyo inconveniente hace lógico suponer que algunos alcaldes busquen caminos alternos para consultar a los vecinos en unos términos donde se vaya más allá de pedirles su opinión sobre las prioridades del municipio o de conocer su grado de satisfacción ante

determinado servicio público local. En este sentido, se ha visto como en ciertos casos se ha recurrido a llamar encuesta a la consulta popular para así sortear el restrictivo ordenamiento jurídico que ha regulado este tipo de mecanismo de democracia directa a nivel municipal durante los últimos treinta años.

Si bien es cierto que, durante inicios de la democracia, la tímida presencia en el ordenamiento jurídico español de la figura del referéndum municipal se justificaba debido a las condiciones político-institucionales necesarias para facilitar la consolidación del régimen, resulta hoy en día paradójico y desconcertante encontrar todavía un marco normativo tan restringido sobre la regulación de esta forma de consulta, cuestión que sorprende más aún si le compara con la amplitud que mostró su desarrollo legal a principios del siglo XX. Contando la reforma de la LBRM en 2003 y la creación en algunas Comunidades Autónomas de su propia ley sobre consultas populares, no ha habido mayor cambio en torno a dicho mecanismo desde su residual reaparición en la Ley Orgánica del Referéndum de 1980.

Al largo y tortuoso camino que debe seguir cualquier municipio interesado en realizar un referéndum de manera oficial, hay que agregar la poca rigurosidad que presenta dicho ordenamiento jurídico al referirse al referéndum municipal con el nombre de “consulta popular”, categoría de enorme generalidad conceptual, cuya imprecisión puede hacer fácilmente equiparable cualquier otro formato de consulta ciudadana con el referéndum. Buscar justificar esta falta de exhaustividad como una simple cuestión de semántica, producto posiblemente de cierta tradición política, significa desconocer las latentes tergiversaciones al que está expuesta la figura del referéndum bajo la práctica de otras modalidades de consulta, tal como lo han evidenciado los casos analizados.

La latente facilidad de convertir una encuesta vecinal en un referéndum municipal, o mejor dicho, de encubrir una consulta popular a través de un supuesto sondeo de opinión, parece haber encontrado mayores posibilidades en aquellas municipalidades donde la construcción de un fuerte consenso entre oposición y gobierno sobre la necesidad de realizar el referéndum ha permitido que ninguna de las partes cuestione su ilegalidad por no seguir los trámites regulares para su activación. La

ausencia de un conflicto abierto a nivel del Pleno en torno a la validez legal sobre la celebración de una consulta de este tipo, ha evitado en más de una vez que la denuncia acerca de su irregularidad llegue a instancias superiores del gobierno o a los propios tribunales, ventaja que no solo ha contribuido a que el ilícito referéndum se realice con normalidad sino también a encapsular geopolíticamente la consulta como un fenómeno tan local, que puede conseguir pasar desapercibido y hasta llegar a ser obviado por las propias autoridades centrales.

Sin entrar a valorar en este momento hasta que punto en realidad la participación ciudadana en el ámbito municipal se está abriendo también camino mediante este singular proceso de institucionalización informal del referéndum, no se puede negar que su práctica es un indicador de la irrupción progresiva a nivel local de una figura de la antigua democracia directa, cuyas posibilidades contemporáneas de desarrollo, en cuanto mecanismo para la participación de la gente, se haya precisamente en dichos espacios político-territoriales, haciendo con esto que sea plausible esperar una muestra de su potencial democratizador en ciertas experiencias, pese a que en la generalidad de los casos analizados, la iniciativa sobre hacer el referéndum no ha salido de los propios vecinos sino siempre de los alcaldes, de los cuales algunos, como se ha visto, han recurrido a esta especie de consulta plebiscitaria para intentar legitimar ciertas actuaciones muy polémicas.

## VII. Referencias bibliográficas

Colino, César y Del Pino, Eloísa (2006). “Un Fantasma Recorre Europa: Renovación democrática mediante política de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)”. En Sosa, José (editor). *Política pública y participación social: visiones alternativas*. México: UNAM. pp. 1-34.

Colomer, Antonio (2005). “Ciudadanía y proximidad: el protagonismo de los ciudadanos”. En *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, No. 52-53. pp. 33-41.

Federación Española de Municipios y Provincias. (2002). *Encuesta sobre la participación ciudadana en los ayuntamientos*. Departamento de Estudios. FEMP. Madrid.

Fernández, Severiano (2005). *La información y participación ciudadana en la administración local*. Editorial Bosch. Barcelona.

Font, Tomàs (1985). “El referéndum local en España”. En *Autonomies: Revista Catalana de Derecho Público*, No. 2-3. pp. 123-127.

García, José Guillermo (2008a). “Instituciones de democracia directa en la legislación municipal de Brasil: marco de oportunidad política para la participación ciudadana”. En *Politeia*. Vol. 31, No. 41, Universidad Central de Venezuela.

García, José Guillermo (2008b). “Instituciones de democracia directa y participación ciudadana”. En *Cuadernos para el Diálogo*. No. 19. 2008. Jurado Nacional de Elecciones. Escuela Electoral del Perú. Lima.

García, José Guillermo (2009a). “Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos”. En *Estudios Políticos*. No. 34. Universidad de Antioquia. Colombia.

García, José Guillermo (2009b). “Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina”. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. No. 205, UNAM. México.

García, José Guillermo (2009c). “Honduras: cuando la democracia opera al margen de la Constitución”. En *Temas de Actualidad*, No 10. Fundación Iberoamérica Europa. Madrid.

Granados, Francisco (2002). “La consulta popular municipal y su defectuosa regulación”. En *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, No.12. pp. 113-134.

Ibáñez Macías, Antonio (2005). *El referéndum local en España: régimen jurídico*. Universidad de Cádiz Editorial.

Kerlinger, Fred (1987). *Investigación del comportamiento: técnicas y metodología*. Editorial Interamericana. México.

López, José Luis (2005). *El referéndum en el sistema político español de participación política*. Universidad Politécnica de Valencia Editorial.

Madroñal, Juan (2008). “Democracia directa en España”. En Verhulst, Jos y Nijeboer, Arjen. *Democracia directa. Hechos y argumentos sobre la introducción de la iniciativa y el referéndum*. Democracy International, Bruselas. pp. 81-95.

Montiel, Antonio (2006). “La participación ciudadana en la vida local. La consulta popular. En *Boletín de la Facultad de Derecho*, No. 28. UNED. pp. 115- 150.

Moreno, Carolina (2008). “Los usos sociales del periodismo científico y de la divulgación. El caso de la controversia sobre el riesgo o la inocuidad de las antenas de telefonía móvil”. En *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, No.10, Vol.4, pp. 197-212.

Orduña, Enrique (1994). *Democracia directa municipal. Concejos y Cabildos Abiertos*, Editorial Civitas. Madrid.

Soriano, Ramón y de la Rasilla, Luis (2002). *Democracia vergonzante y ciudadanos de perfil*. Editorial Comares. Granada.

Soto, Juan (2008). *Gobierno local y participación ciudadana ¿Por dónde van las reformas?* Ponencia presentada en el Congreso de Innovación Democrática celebrado en Santa Cristina d’Aro, del 16 al 18 de octubre, Girona.

Ureta, Felipe (2004). *Estudio sobre las posibilidades que ofrece la legislación española de régimen local para la promoción de la democracia directa y participativa*. Ponencia

presentada en IX Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, del 2 al 5 de noviembre, Madrid.