

LA CELEBRACIÓN DE CONSULTAS POPULARES CON MOTIVO DE LA APROBACIÓN INICIAL DE UN PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA

MARIA JESÚS GARCÍA Profesora Titular de Derecho Administrativo Universidad de Valencia

SUMARIO

- I. LAS CONSULTAS POPULARES Y EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN.
- II. ¿CONSULTAS POPULARES SOBRE LA APROBACIÓN INICIAL DE PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANA?
 - A) COMPETENCIAS MUNICIPALES EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA. COMPETENCIAS PROPIAS Y COMPETENCIAS EXCLUSIVAS.
 - C) OTROS REQUISITOS DE LAS CONSULTAS POPULARES. EL INTERÉS DE LOS VECINOS EN LA ORDENACIÓN MUNICIPAL.
- III. LA CONSULTA POPULAR COMO FORMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DEL PLANEAMIENTO.
 - A) LAS CONSULTAS POPULARES NO SON UNA MODALIDAD DE REFERÉNDUM DE ÁMBITO LOCAL, SINO UNA MANIFESTACIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.
 - B) LAS CONSULTAS POPULARES COMO MECANISMO COMPLEMENTARIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.
- IV. LA AUTORIZACIÓN DEL GOBIERNO COMO REQUISITO DE VALIDEZ DE LA CONSULTA. NATURALEZA JURÍDICA.

RESUMEN

Las consultas populares son una forma de participación ciudadana prevista en el artículo 71 de la LRBRL que permite conocer la opinión de los vecinos sobre asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean relevantes para la comunidad vecinal. En el presente trabajo se analiza la posibilidad de plantear la consulta popular con motivo de la aprobación inicial de un plan de ordenación urbana, materia que presenta peculiaridades específicas dada la concurrencia de intereses y por tanto de competencias que puede apreciarse en su procedimiento de elaboración. Para ello se toma como referencia la reciente STS de 23 de septiembre de 2008, que partiendo de la distinción entre competencias propias y competencias exclusivas, admite la posibilidad de su planteamiento, anulando el acuerdo del Consejo de Ministros que había desestimado la petición de autorización de la consulta, lo que permite realizar una serie de consideraciones sobre las consultas populares y su virtualidad como mecanismo de participación ciudadana en el procedimiento de elaboración del planeamiento.

Palabras clave: referéndum, planeamiento, participación ciudadana, consultas populares, democracia participativa.

ABSTRACT

The popular consultations are a form of anticipated citizen participation in article 71 of the LRBRL that allows to know the opinion the neighbors on subjects of the municipal own competition and of local character that are excellent for the local community. In the present work the possibility is analyzed of raising the popular consultation in the occasion of the initial approval of a plan of urban arrangement, matter that presents/displays specific peculiarities given the concurrence of interests and by as much of competitions that can be appraised in their procedure of elaboration. For it the recent STS of 23 is taken like reference from September of 2008, that dividing of the distinction between own competitions and exclusive competitions of the local Administration, it admits the possibility of its exposition, annulling the agreement of the Cabinet who had misestimated the request of authorization of the consultation, which allows to make a series of considerations on the popular consultations and their potentiality like mechanism of citizen participation in the procedure of elaboration of the planning.

Key words: referendum, planning, citizen participation, popular consultations, participative democracy.

La reciente STS de 23 de septiembre de 2008 resuelve el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de septiembre de 2006, por el que se deniega al Ayuntamiento de Almuñecar (Granada) la preceptiva autorización para la celebración de un consulta popular relativa a la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbanística del municipio.

La citada sentencia realiza una serie de consideraciones sobre las consultas populares que permiten reflexionar sobre el régimen jurídico de esta figura específica del ámbito local, y en especial sobre su naturaleza jurídica y su distinción del referéndum, para lo cual toma como referencia la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de septiembre de 2008.

El Tribunal Supremo analiza también el ámbito objetivo sobre el que se proyectan las consultas populares, y la posibilidad de su planteamiento con motivo de la aprobación inicial de un Plan General de Ordenación Urbana, en el marco de la competencia urbanística municipal, materia que presenta algunas peculiaridades dada la incidencia de los intereses locales y supralocales sobre un mismo territorio y la concurrencia de competencias locales y autonómicas en relación con la aprobación del planeamiento. Por último la sentencia permite realizar algunas consideraciones sobre la naturaleza jurídica y el contenido de la autorización del Gobierno, preceptiva para que pueda realizarse la consulta.

Las consultas populares se revelan así como una manifestación más de la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico que les afecta, pero no aparecen como una alternativa al trámite de información pública, a través del cual las normas urbanísticas han canalizado habitualmente la participación de los administrados en la definición de un modelo de ordenación urbana, sino como un complemento del mismo en los términos que serán expuestos más adelante.

I. LAS CONSULTAS POPULARES Y EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

La Constitución española promueve a lo largo de su articulado el principio de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. El artículo 9.2 atribuye a los poderes públicos la responsabilidad de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, de forma que todas las manifestaciones de lo público tienen reconocida una forma de participación ciudadana¹. Así en el ámbito legislativo, el 87.3 de la Constitución reconoce la iniciativa legislativa popular y el artículo 125 reconoce la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia a través de la institución del Jurado.

Pero es en el ámbito del Gobierno y la Administración donde la participación ciudadana reviste una mayor variedad de manifestaciones². Algunas de ellas están previstas expresamente por el texto constitucional, como es el caso de la participación funcional en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas, regulado en el artículo 105.1 de la Constitución, y otras provienen del reconocimiento y configuración legal con base en el artículo 9.2 de la Constitución.

La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos constituye una manifestación del Estado democrático que proclama la Constitución, pero las manifestaciones democráticas de la participación ciudadana pueden revestir distintas modalidades en función del ámbito sobre el que se proyecten y la forma que revistan. Nuestra Constitución apuesta fundamentalmente por los

cauces de participación basados en la democracia representativa, basados fundamentalmente en el derecho de sufragio activo y pasivo como derecho fundamental del artículo 23 de la Constitución.

Pero además de la democracia representativa, existen otras manifestaciones de participación democrática en los asuntos públicos, como son la democracia directa y la democracia participativa. La primera incluye únicamente las formas de participación política, es decir aquellas que implican una manifestación de la soberanía popular por implicar la expresión de la voluntad general, manifestada normalmente a través de representantes, pero que excepcionalmente puede ser directamente ejercida por el pueblo. Entiende la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que quedaría integradas únicamente entre las formas de democracia directa algunas modalidades de referéndum³, la iniciativa legislativa popular y las formas de organización basadas en el Concejo Abierto⁴.

Ambas formas de democracia, directa y representativa, hallan acomodo en el artículo 23 de la Constitución⁵. Según el Tribunal Constitucional el citado artículo garantiza un derecho de participación que puede ejercerse directamente o a través de representantes y que supone el ejercicio de poder político. Sólo allí donde la llamada a la participación comporte el ejercicio directo o por medio de representantes del poder político, esto es, sólo allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder, estaremos en el marco del artículo 23.1 de la Constitución y podrá aducirse el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos.

Frente a las formas de democracia directa o representativa, existe una tercera forma que es la democracia participativa, que si bien supone una participación directa en los asuntos públicos sin embargo no implica el ejercicio de poder político, ni constituye una manifestación de la soberanía popular, sino una participación administrativa que otorga a los ciudadanos la posibilidad de proporcionar a los poderes públicos (Administración) elementos de juicio suficientes para garantizar el acierto y oportunidad de las decisiones administrativas.

Precisamente es en este ámbito en el que cabe inscribir, según veremos, a las consultas populares, configuradas legislativamente como una llamada para conocer la opinión de los vecinos sobre un determinado asunto, constituyendo una manifestación democrática de la opinión o parecer de los vecinos. Se regulan con carácter de legislación básica en el artículo 71 de la LRBRL, según el cual *«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»*.

II. ¿CONSULTAS POPULARES SOBRE LA APROBACIÓN INICIAL DE PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANA?

El artículo 71 de la LRBRL alude al ámbito objetivo de las consultas populares indicando que ha de tratarse de asuntos de la competencia propia municipal, y de carácter local, que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos excluyendo los asuntos relativos a la Hacienda Local.

La sentencia analizada constata en armonía con la jurisprudencia anterior, que se trata de requisitos concurrentes que *«revelan un designio del legislador ciertamente restrictivo respecto de esta fórmula de participación popular en el procedimiento de adopción de decisiones municipales, inspirado en el sistema de representatividad electiva»*⁶.

A) COMPETENCIAS MUNICIPALES EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA. COMPETENCIAS PROPIAS Y COMPETENCIAS EXCLUSIVAS

El primer requisito para plantear la consulta popular es que ésta venga referida a asuntos que formen parte de las competencias propias de la Administración local, de forma que aunque puedan afectar a intereses locales no cabe la consulta popular si se trata de competencias cuya titularidad ostenta el Estado o la Comunidad Autónoma.

La cuestión a analizar es si la aprobación inicial de los planes generales de ordenación urbana tiene cabida en el ámbito objetivo de las consultas populares. El Acuerdo del Consejo de Ministros objeto de impugnación denegó la autorización para la celebración de consulta popular por entender que la solicitud presentada carecía de los requisitos objetivos exigidos por el artículo 71 para su celebración, al considerar que el asunto que el municipio de Almuñecar pretendía someter a consulta, en concreto la aprobación inicial del plan municipal de urbanismo, no entraba dentro del ámbito de las competencias propias municipales, al estar asignada la aprobación definitiva de los referidos planes a la Administración autonómica.

La STS de 23 de septiembre de 2008 analiza esta cuestión partiendo del presupuesto de que los asuntos de la competencia propia municipal no equivalen a asuntos de la competencia exclusiva del municipio. Hay que tener en cuenta que la autonomía local se constituye al amparo de la garantía institucional que establece la Constitución, lo que significa que no existe un ámbito competencial predeterminado por la Constitución para las entidades locales, sino que éste se configura por el legislador básico primero y sectorial después. Esto implica que no existen competencias exclusivas de carácter local, pues no hay ámbitos competenciales exentos cuyo interés corresponda única y exclusivamente a la Administración local.

Las competencias propias municipales, son aquellas que se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad del municipio y de sus órganos de gobierno, aunque de manera coordinada con el resto de Administraciones públicas, y se contraponen a las competencias ejercidas por delegación, a que se refiere el artículo 7 de la LRBRL. Pero en ningún caso cabe identificar competencias propias con competencias exclusivas, ni plantear como conceptos opuestos el ámbito de las competencias propias de carácter local con ámbitos competenciales concurrentes con otras Administraciones públicas en relación con una misma materia y ámbito territorial⁷.

Uno de los ámbitos en que se manifiesta de forma evidente esta concurrencia competencial es el urbanismo que sin duda forma parte de las competencias propias que se asignan al municipio por el artículo 25 de la LRBRL, pero donde la diversidad de intereses presentes hacen del mismo una materia de titularidad compartida por los municipios y las Comunidades Autónomas. La ordenación urbanística es una materia que forma parte indiscutible del ámbito de los intereses del municipio⁸, y sobre ella se proyecta de forma particularmente intensa el principio de autonomía local⁹. El Tribunal Constitucional ha señalado que son las Comunidades Autónomas las que en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de urbanismo, deben regular el nivel de participación de los municipios en los distintos ámbitos en que tradicionalmente se ha dividido el urbanismo (planeamiento, gestión y disciplina), pero éstas deben ajustarse al parámetro de legalidad y constitucionalidad que marcan tanto el principio de autonomía local de la Constitución como el artículo 25 de la Ley Reguladora de Régimen Local, en cuanto imponen desde su condición de legislación básica la necesidad de que los municipios ejerzan competencias en materias de ordenación, gestión y disciplina urbanística, intervención que las normas autonómicas no pueden desconocer, pero que puede revestir distintas manifestaciones.

El grado de participación de las entidades locales en materia urbanística, y en lo que aquí interesa en la aprobación del planeamiento urbanístico, debe respetar la garantía institucional de la

autonomía local. Conforme a una temprana jurisprudencia del Tribunal Constitucional el principio de autonomía local implica la participación de las Administraciones locales en aquellos asuntos que afectan a sus intereses, graduándose la intensidad de la participación en función de los intereses afectados y de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Ha de tenerse en cuenta que según expresa la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, «... la ordenación urbanística del territorio municipal es una tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores».

La STC 51/2004 de 13 de abril analiza el grado y la forma de intervención de los municipios en relación con la aprobación del planeamiento urbanístico. La Sentencia condiciona la forma e intensidad de la participación en función de los intereses que resulten afectados por el instrumento de planteamiento, de forma que si se trata de planes que afectan a intereses que exceden del ámbito competencial del municipio, es decir que afectan a intereses supramunicipales, no será necesaria una participación tan intensa del Municipio, y el principio de autonomía local quedará garantizado a través del trámite de audiencia previa o la emisión de informes o dictámenes, que en este caso será suficiente para garantizar el umbral mínimo de participación de las entidades locales en las decisiones que les afecten¹⁰.

En cambio, cuando se trata de planes que afectan a cuestiones comprendidas principalmente en el ámbito de actuación del municipio, como es su ordenación urbanística, es necesario reconocer una mayor participación a los municipio, y ello tanto si la incidencia del plan queda limitada al ámbito estrictamente local, resultando solo implicados intereses municipales y ninguno supramunicipal, como cuando éstas decisiones puedan afectar también a otros intereses supramunicipales¹¹ presentes en el ámbito territorial afectado por el planeamiento¹².

Es indiscutible que las decisiones que se adopten por el municipio respecto de su ordenación urbanística pueden sobrepasar el ámbito estrictamente municipal y afectar también a interés supralocales cuya gestión está atribuida a otros sujetos públicos distintos de la Administración local. La posible presencia de intereses supralocales, además del principio de colaboración, y el control de legalidad que en materia de urbanismo pueden ejercer las Comunidades Autónomas sobre las entidades locales, justifica que la aprobación definitiva de los planes generales de ordenación urbana corresponda a la Administración autonómica¹³ posibilidad que resulta avalada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en su sentencia 159/2001 de 5 de julio.

Para cohonestar los distintos intereses en juego tanto la Ley de Bases de régimen local¹⁴, como la legislación sectorial prevén mecanismos que permiten la participación de las entidades locales en el procedimiento de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento, y en concreto de los Planes Generales de Ordenación Urbana que en este supuesto se manifiesta a través de una aprobación inicial del instrumento de planeamiento por parte de la entidad local.

Por esta razón la participación de las Administraciones locales se manifiesta de manera más intensa en la aprobación de sus instrumentos generales de ordenación, revistiendo la forma de aprobación inicial, si bien la posible concurrencia de intereses de carácter supramunicipal o los controles de legalidad justifican la intervención de otras Administraciones públicas en un momento posterior a la intervención municipal, convirtiendo la aprobación del planeamiento en una potestad de titularidad compartida por los municipios y las Comunidades Autónomas¹⁵, y ello pese al reconocimiento jurisprudencial de que la ordenación urbanística del término municipal es tarea que corresponde fundamentalmente al municipio.

Sobre las facultades de las Comunidades Autónomas en la fase de aprobación definitiva de los planes de urbanismo municipal existe una amplia jurisprudencia¹⁶ que viene a determinar dicha incidencia en función de dos factores: el contenido reglado o discrecional del plan y el interés local o supralocal afectado. La combinación de ambos factores determina la intervención autonómica sobre el planeamiento municipal conforme al siguiente esquema:

— Aspectos reglados del plan. En relación con ellos cabe un control de legalidad pleno de la Comunidad con una matización para el supuesto de que estemos ante conceptos jurídicos indeterminados que admiten una única solución justa y que por tanto integran conceptos reglados. En tal caso, la sentencia realiza una diferenciación. Si el contenido del planteamiento que se contempla no incide en aspectos de interés supralocal, el margen de apreciación que tales conceptos implican corresponde a la Administración municipal. En cambio si el aspecto regulado en el plan afecta a intereses superiores ese margen de apreciación se atribuye a la Comunidad.

— Aspectos discrecionales. También aquí es necesario realizar esta subdistinción diferenciando las determinaciones del plan que no inciden en materias de interés autonómico de aquellas que tienen conexión con un modelo territorial superior. En el primer caso el plan traza el entorno físico de una convivencia puramente local y sin trascendencia para intereses superiores y por tanto:

- a) Serán viables los controles tendentes a evitar la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.
- b) No serán en cambio admisibles revisiones de mera oportunidad, pues ha de prevalecer el modelo físico que establece el Municipio.

En cambio cuando las determinaciones del planeamiento tienen conexión con algún aspecto del modelo territorial superior, el interés de carácter supralocal es claramente predominante en relación con el interés local¹⁷ con lo que resulta admisible y queda justificado un control de oportunidad en el que prevalece la apreciación de la Comunidad Autónoma.

La STS de 23 de septiembre de 2008 admite estas mismas conclusiones señalando que la concurrencia competencial no debe oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que corresponde fundamentalmente al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores. Desde estos argumentos, la sentencia analizada afirma que la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbana es una competencia propia municipal que habilita el planteamiento de una consulta popular.

Los intereses locales en materia de ordenación urbanística y la intensidad del principio de autonomía local que se hace presente en relación con esta materia, justifica no solo la intervención del Municipio en el procedimiento de aprobación de los planes desde el punto de vista de la concurrencia competencial con otras instancias territoriales en materia de urbanismo, sino que permite incluso la intervención de las entidades locales en relación a ámbitos competenciales de otras Administraciones públicas pero con incidencia en la ordenación urbanística del municipio sobre la base de sus competencias en materia de urbanismo¹⁸.

B) EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL COMO ASUNTO DE INTERÉS LOCAL

Pero la LBRL exige no sólo que se trate de competencias propias, en el sentido indicado, sino también de asuntos de carácter local, conceptos ambos que el artículo 71 de la mencionada Ley parece diferenciar. La jurisprudencia ha identificado en ocasiones los asuntos de carácter local con aquellos que se ceñían exclusivamente al ámbito geográfico del municipio, de modo que su planteamiento no superara los límites territoriales del término municipal¹⁹.

Según este criterio la consulta popular estaría exigiendo también la exclusividad de los intereses locales afectados., dejando fuera de la misma aquellos asuntos que pudieran tener también una trascendencia supramunicipal. Sin embargo en el ámbito urbanístico no puede mantenerse esta interpretación, pues es perfectamente posible como hemos puesto de manifiesto, que en el ámbito territorial afectado por el planeamiento general concurren también intereses supralocales, de forma que aunque la proyección territorial del plan quede limitada a un término municipal, resulten implicados también intereses superiores. Sin embargo, ello no obsta según la STS de 23 de septiembre de 2008 a considerar la ordenación urbanística municipal como un asunto de carácter local que pretende establecer el marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos, dada la presencia de intereses concurrentes en un mismo ámbito espacial. La posible concurrencia de intereses locales y supramunicipales en un mismo ámbito espacial descarta esta posibilidad.

De acuerdo con lo que hemos señalado más arriba, la distinción efectuada por el artículo 71 de la LRBL tendría su fundamentación en el hecho de que las competencias atribuidas a los municipios por la legislación de régimen local ponen de manifiesto la necesidad de intervención de las entidades locales en relación con una materia que puede afectar a sus intereses, pero no determina la intensidad ni las manifestaciones de la participación, lo que estará en función como hemos indicado de los intereses afectados y de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de esta materia o asunto, correspondiendo según hemos indicado asignar la forma y el grado de intervención a la Comunidad Autónoma que es quien ostenta la competencia en materia de urbanismo. Pues bien, según los criterios apuntados, los asuntos de carácter local que pueden determinar el planteamiento de una consulta popular son aquellos que afectan a intereses fundamentalmente municipales y en los que el grado de participación del municipio es especialmente intenso en atención también a la intensidad de los intereses locales afectados.

Se trataría de asuntos en los que o bien resultan únicamente implicados intereses municipales, o bien se refieren a materias comprendidas principalmente en el ámbito de los intereses del municipio (como su ordenación urbanística) aunque capaces de afectar también a otros intereses supramunicipales por la concurrencia competencial.

Los asuntos de carácter local que habilitan para plantear una consulta popular designan a aquellos intereses más próximos a los locales, donde la intervención de los municipios es más intensa y se manifiesta en la adopción de decisiones administrativas, entre las que cabe incluir la aprobación inicial del planeamiento, que aunque supeditada a la posterior aprobación definitiva, limita la intervención autonómica a un mero control de legalidad en aquellos aspectos del planeamiento que sólo afectan a los intereses locales.

Por el contrario quedarían fuera del ámbito de las consultas populares por carecer de la relevancia local exigida en el artículo 71 de la LRBL los planes de ámbito territorial superior al municipio, en donde los intereses supralocales afectados determinan una intervención de los municipios en el procedimiento de su elaboración de menor intensidad, basado en la emisión de informes o en el establecimiento de un trámite de audiencia²⁰.

De forma que para plantear la consulta popular no basta con que el municipio tenga reconocida intervención en una determinada materia, sino que es necesario además que en relación con esta materia su participación o su intervención revista un grado de intensidad acorde con los intereses municipales que resultan afectados, sin que sea un obstáculo para ello la posible intervención autónoma bien para verificar controles de legalidad, bien para valorar la posible incidencia del planeamiento sobre intereses supralocales.

En este sentido cabe señalar que el ámbito territorial de los planes urbanísticos no determina el ámbito de los intereses afectados, que pueden ser también supramunicipales, aun tratándose de la ordenación urbana municipal, comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses locales y

circunscrita al término municipal. Desde ese punto de vista cabe hablar de la intervención de la Comunidad autónoma en la aprobación definitiva, ya sea para apreciar la concurrencia de intereses supramunicipales²¹, ya para verificar un control de legalidad incluso sobre los intereses estrictamente municipales.

Por esta razón, la relevancia local de los intereses afectados por el plan general de ordenación urbana no se corresponde con su aprobación definitiva por parte del municipio, pero ello no supone que la aprobación inicial no implique el ejercicio de una competencia propia municipal, ni tampoco que la decisión afectada quede fuera del marco de los asuntos de interés local, sino el ejercicio de una competencia compartida en atención a la posible concurrencia de intereses sobre un mismo territorio, y que se sustancia en el establecimiento de un procedimiento bifásico en el que a la aprobación inicial del municipio sigue en un orden temporal lógico la aprobación definitiva de la Comunidad Autónoma, limitada en su intervención al control de legalidad, y de oportunidad únicamente en aquello que se revele como de incidencia supralocal, pero sin que ello obste el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es una competencia fundamentalmente municipal que afecta de manera muy estrecha a los intereses locales.

Del mismo modo, y puesto que se trata de requisitos concurrentes, quedan excluidos del objeto de las consultas populares municipales aquellos asuntos que aún teniendo carácter local y tratar de una materia de especial relevancia para los intereses de los vecinos, se refieran a competencias exclusivas del Estado o de las Comunidades autónomas²² en las que las entidades locales no tengan reconocida forma alguna de participación.

C) OTROS REQUISITOS DE LAS CONSULTAS POPULARES. EL INTERÉS DE LOS VECINOS EN LA ORDENACIÓN MUNICIPAL

La concurrencia del resto de los requisitos exigidos por el artículo 71 de la LRBRL, a saber, que se trate de asuntos de especial relevancia para los intereses de los vecinos, y que no sean cuestiones relacionadas con la hacienda local, puede apreciarse con mayor facilidad, por lo que la sentencia comentada ni siquiera llega a cuestionar su cumplimiento. La presencia de estos intereses vecinales puede deducirse implícitamente de la afirmación efectuada por la sentencia del Tribunal Supremo que analizamos, en tanto en cuanto pone de manifiesto que *«La decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico —marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos— es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio»*. Las determinaciones del plan trazan por tanto el entorno en el que se desenvuelven las condiciones de vida de los ciudadanos e inciden en sus condiciones y calidad de vida, razón por la cual no puede sino considerarse que la decisión del modelo de ordenación urbana constituye un asunto de especial relevancia para los intereses de los vecinos.

De acuerdo con estas consideraciones queda perfectamente justificada la celebración de una consulta popular sobre esta materia, conclusión a la que llega también la sentencia analizada.

III. LA CONSULTA POPULAR COMO FORMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DEL PLANEAMIENTO

A) LAS CONSULTAS POPULARES NO SON UNA MODALIDAD DE REFERÉNDUM DE ÁMBITO LOCAL, SINO UNA MANIFESTACIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Tal y como se ha indicado, las consultas populares de ámbito local y el referéndum constitucional constituyen dos manifestaciones de participación democrática en los asuntos

públicos, pero su justificación, fundamento y régimen jurídico son muy distintos entre sí.

No obstante, ciertos aspectos referentes al procedimiento para su convocatoria, al cauce previsto para su celebración y a la legitimación necesaria para participar en la consulta han generado dudas sobre la naturaleza y alcance de las consultas populares y sobre la posibilidad de que pudieran constituir una modalidad de referéndum aplicado al ámbito local.

Así el artículo 149.1.32 de la Constitución atribuye competencia exclusiva al Estado sobre autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. Por su parte el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 2/80 de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, establece que la autorización será acordada por el Gobierno a propuesta de su presidente, salvo en los casos en que esté reservada por la Constitución al Congreso de los Diputados. El artículo 71 de la Ley de Bases de régimen local prevé igualmente la necesidad de autorización de las consultas populares locales por el Gobierno de la Nación.

Por otra parte la regulación autonómica de las consultas populares vincula en muchos casos el derecho de participación en las mismas al derecho de sufragio activo en los términos de la legislación de régimen electoral general. Así por ejemplo, la Ley Andaluza 2/2001 de 3 de mayo de regulación de las consultas populares locales establece en su artículo 15 que el cuerpo electoral que podrá expresar su opinión en la consulta lo constituyen los vecinos del municipio que al tiempo de la convocatoria de la misma gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales. Y en un sentido similar ha previsto la participación en las consultas el Decreto 294/1996 de 23 de julio, reglamento de consultas populares municipales de Cataluña, en su artículo 10.

Asimismo, el cauce previsto para el ejercicio de las mismas a través de un procedimiento similar al regulado en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, con intervención de la Administración electoral ha generado dudas sobre la verdadera naturaleza jurídica de estas consultas²³.

La STC 103/2008 de 11 de septiembre que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008 de 27 de junio ha perfilado el régimen jurídico del referéndum consultivo diferenciándolo de las consultas populares. Según la mencionada sentencia a la que se refiere también la STS de 23 de septiembre de 2008 el referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos que implica el ejercicio de un derecho de participación política que se configura como un derecho fundamental incluido en el artículo 23 de la Constitución²⁴. Constituye una apelación al cuerpo electoral como titular de la soberanía, que tiene por objeto conocer su parecer sobre un determinado asunto, manifestado a través de un procedimiento electoral e implica el ejercicio de poder político, de forma que la opinión así manifestada constituye una expresión de la voluntad popular. La finalidad del llamamiento es por tanto el ejercicio de poder político manifestado normalmente a través de representantes, pero que en este caso se ejerce directamente por los ciudadanos.

Las consultas populares de ámbito local²⁵, si bien suponen una participación directa en los asuntos públicos, no implican el ejercicio de poder político, sino más bien una forma de participación administrativa propiciada por el hecho de que el ámbito en el que se plantean es el de las competencias municipales, de índole más administrativa que política²⁶. Constituyen una manifestación de la democracia participativa, con lo que se insertan en el marco de una función o actividad de naturaleza administrativa, de forma que la consulta popular no constituye una manifestación de la voluntad general, sino la expresión de una opinión o parecer colectivo que implica la colaboración de los ciudadanos con la Administración.

El hecho de que se prevea un cauce para el ejercicio de las consultas que remite en muchos casos al previsto en la legislación electoral, convierte a las consultas populares en un mecanismo

cualificado de participación democrática en los asuntos públicos, puesto que de esta forma queda garantizado el derecho de participación de todos los sujetos convocados, así como la transparencia de la consulta y el resultado obtenido, que además puede ser considerado como exponente de la opinión general. Las consultas populares son, como hemos indicado, una modalidad de participación administrativa y no política, razón por la cual el procedimiento para su celebración no puede considerarse con propiedad como un procedimiento electoral, ni la consulta popular un mecanismo de ejercicio directo de poder político. Cuando las normas regulan la celebración de las consultas populares, pretenden establecer procedimientos que garanticen el derecho de participación de todos los sujetos convocados, así como la transparencia de la consulta y del resultado obtenido, razón por la cual se remiten en ocasiones a las normas que regulan los procedimientos electorales, en la medida en que contienen un conjunto de garantías ineludibles para considerar a las consultas populares como una forma cualificada de participación administrativa, encauzada a través de un procedimiento democrático de participación y representativa de la opinión general.

En base a estos mismos argumentos, es necesario señalar que la naturaleza jurídica de las consultas populares municipales no exige supeditar la participación en la consulta a la titularidad del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales. Ha de tenerse en cuenta que en este caso no estamos hablando de un instrumento de la democracia directa o representativa, ni de un derecho que comporte el ejercicio de poder político, para lo cual es imprescindible ostentar el derecho de sufragio activo, sino de una manifestación de la democracia participativa, a través de la cual los ciudadanos expresan su opinión sobre un asunto de interés local y de naturaleza administrativa. Y este asunto puede ser de especial relevancia para los vecinos con independencia del reconocimiento de un derecho de participación política. Por esta razón, otras normas como la Ley del Parlamento de Navarra reguladora de las consultas populares de ámbito local atribuyen el derecho a expresar su opinión en la consulta mediante su voto a los vecinos y vecinas del municipio que en el momento de la convocatoria sean mayores de edad y estén inscritos en el Padrón municipal, lo que amplía el derecho a participar en la consulta a colectivos que en determinadas localidades pueden ser muy numerosos, como los inmigrantes.

Estas mismas conclusiones, que vienen a diferenciar el referéndum de la consulta popular, se confirman igualmente desde un punto de vista formal, si tenemos en cuenta que la Ley Orgánica 2/80 de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, excluye expresamente de su regulación las consultas populares locales, remitiendo a lo dispuesto en la legislación de régimen local.

Excluida en base a los argumentos formales y materiales anteriores la consideración de las consultas locales como una modalidad de referéndum, la regulación de las mismas forma parte de las normas que regulan el régimen jurídico de la Administración local. En concreto, el artículo 71 de la Ley 7/85 de 2 de abril, establece el ámbito objetivo y el procedimiento para la convocatoria y celebración de las mismas.

Algunas Comunidades Autónomas también han regulado sobre consultas populares. Sólo las Comunidades Autónomas de Cataluña, Navarra y Andalucía²⁷ contienen leyes específicas sobre esta materia²⁸.

En la mayoría de los casos las referencias a las consultas populares se encuentran en el seno de la legislación autonómica de régimen local. Así ocurre en las Comunidades Autónomas de Baleares²⁹, Aragón³⁰, Galicia³¹, La Rioja³², y Madrid³³.

De acuerdo con la legislación vigente existen dos modalidades de consultas: a petición popular y a iniciativa de la corporación. Esta última, en la cual es la propia Administración local quien asume la iniciativa de someter un determinado asunto a consulta popular ya estaba regulada en la

redacción original del artículo 71 de la LRBRL. En cambio la consulta popular a petición de los vecinos estaba reconocida como un derecho de los vecinos en el artículo 18 de la LRBRL, aunque la citada Ley no contenía ninguna otra precisión al respecto. Tras la reforma efectuada por la Ley 57/2003 el derecho de los vecinos a pedir la celebración de la consulta se asocia con el derecho a ejercer la iniciativa popular para plantear a la Administración propuestas de actuaciones decisiones o proyectos normativos, regulada en el artículo 70 bis de la LRBRL³⁴, a través de la cual es posible plantear también la propuesta de celebración de la consulta³⁵.

La regulación de las consultas populares en la LRBRL y en la legislación autonómica de desarrollo permiten concluir sin ningún género de dudas que dichas consultas no constituyen un mecanismo de la democracia directa y que por lo tanto no están incluidas en el artículo 23 de la Constitución que regula el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, ni constituyen una modalidad de referéndum aplicado al ámbito local, sino una forma de participación administrativa en los términos que han quedado expuestos más atrás.

B) LAS CONSULTAS POPULARES COMO MECANISMO COMPLEMENTARIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

No hay duda de la incidencia que el planeamiento urbanístico y en lo que aquí respecta, los planes generales de ordenación urbana, tienen en el entorno y en las condiciones de vida de los ciudadanos. Es por ello que la legislación urbanística ha previsto la necesidad de participación de los ciudadanos en el procedimiento para su elaboración³⁶. La ordenación urbanística trasciende los intereses particulares que pueden verse afectados por el plan, para afectar a intereses generales, lo que implica la necesidad de garantizar con carácter general la participación en el procedimiento de elaboración de los mismos con independencia de que se vean o no afectados derechos o intereses particulares.

Así el artículo 4 e) del Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio establece el derecho de los ciudadanos a participar en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate³⁷.

La legislación estatal establece en este artículo un derecho de participación de carácter genérico y abstracto, una garantía de participación, que no determina los cauces a través de los cuales se hará efectiva la misma. El artículo 11 de la misma Ley (de carácter básico con excepción de su apartado 5º), establece sin embargo la garantía formal inexcusable de participación, imponiendo con carácter preceptivo el trámite de información pública. La apertura de dicho trámite es condición de validez de la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística de demás instrumentos de ejecución urbanística³⁸.

Pues bien, la legislación autonómica ha venido instrumentalizado esta participación ciudadana directa en la elaboración del planeamiento fundamentalmente a través del trámite de información pública que sucede a la aprobación inicial del plan de ordenación urbana municipal (u acto formal de aprobación de la redacción técnica del Plan según la terminología empleada en las normas autonómicas³⁹), a través del cual cualquier ciudadano tenga o no interés directo o legítimo puede efectuar formalmente alegaciones al modelo de planeamiento propuesto. La información pública va dirigida a la generalidad de los ciudadanos como garantía del acierto y oportunidad de la norma, ya que dicho trámite va referido a un interés general y colectivo que trasciende del propio de quienes pueden verse directamente afectados en sus derechos e intereses, y constituye una garantía formal

de participación en la formulación de las normas de carácter general. Los llamados a participar son los ciudadanos, sin necesidad de ningún requisito de afectación o interés legítimo. Se trata de conseguir que el contenido del plan se ajuste a las demandas y aspiraciones de la comunidad local. No olvidemos que según establece el artículo 47 de la Constitución la regulación de los usos del suelo ha de realizarse de acuerdo con el interés general.

Se trata de una forma de participación funcional en la actividad administrativa, encauzada por tanto en el marco del procedimiento administrativo de elaboración de disposiciones de carácter general como son los planes urbanísticos que se inscribe en el marco de las manifestaciones de la democracia participativa. Es por eso que no implica el ejercicio de poder político, sino que se manifiesta como uno de los cauces de que disponen los ciudadanos en un Estado social y democrático de Derecho para poder participar en el procedimiento de adopción de las decisiones que les afectan, y cuyo fundamento constitucional se encuentra en el artículo 105 apartado a)⁴⁰. Con este trámite se trata de instar a los ciudadanos a expresar su parecer como fuente de información a la Administración que puede favorecer el acierto y oportunidad de la medida y al mismo tiempo establecer un cauce para la defensa de los intereses individuales o colectivos que puedan resultar afectados⁴¹.

No obstante, la información pública en el momento procedimental posterior a la aprobación inicial de los instrumentos de ordenación urbana no agota las formas de participación de los administrados en el procedimiento de elaboración del planeamiento municipal, que pueden revestir otras manifestaciones complementarias. Las Comunidades Autónomas pueden establecer los mecanismos concretos que materialicen dicha participación⁴². Así antes de adoptarse el acuerdo formal de aprobación inicial del Plan, cabe la posibilidad de elaborar avances y anteproyectos, así como la apertura de periodos de información y exposición pública de estas actuaciones preliminares con el fin de recabar sugerencias y alternativas⁴³ o realizar consultas con entidades representativas de los colectivos ciudadanos particularmente afectados⁴⁴. Y en este mismo contexto previo a la aprobación inicial del plan pueden plantearse consultas populares con objeto de conocer la opinión de los vecinos sobre el contenido del mismo, en tanto en cuanto asunto de carácter local y de la competencia municipal relevante para los vecinos.

Las consultas populares se inscriben al igual que la información pública en el marco de una función o actividad de naturaleza administrativa que implica la colaboración de los ciudadanos con la Administración, y constituyen un mecanismo cualificado de participación directa en la actividad administrativa, en la medida en que su regulación remite a un conjunto de garantías y formalidades que permiten considerar el resultado obtenido en las mismas como representativo de la opinión general expresada democráticamente. Cuando las normas autonómicas regulan la celebración de las consultas populares establecen procedimientos que garantizan el derecho de participación de todos los sujetos convocados⁴⁵, así como la transparencia de la consulta y del resultado obtenido⁴⁶, razón por la cual se remiten en ocasiones a las normas que regulan los procedimientos electorales, en la medida en que contienen un conjunto de garantías ineludibles para considerarlas como una forma cualificada de participación administrativa encauzada a través de un procedimiento democrático de participación y representativa de la opinión general.

Este carácter representativo de la opinión de los vecinos está ausente en el resto de los cauces de participación habilitados por la legislación para conocer la opinión de los vecinos (foros, sondeos, encuestas de opinión etc.), pues ninguno de ellos se encuentra revestido de las garantías y formalidades necesarias para considerarlo exponente de la opinión general expresada democráticamente⁴⁷.

Del mismo modo, el trámite de información pública, si bien constituyen una garantía formal de participación, abierta a la generalidad de los ciudadanos, carece de los mecanismos y garantías necesarios que permiten asegurar que el resultado obtenido manifiesta la opinión general de los vecinos expresada a través de procedimientos democráticos. Por el contrario la experiencia demuestra que las alegaciones formuladas en el trámite de información pública corresponden mayoritariamente a propietarios de terrenos o inmuebles afectados por la concreta ordenación urbanística que contiene el plan, de forma que a través de ellas los ciudadanos hacen valer sus intereses particulares, pero no la incidencia que la concreta ordenación urbanística propuesta pueda tener sobre el interés colectivo, con lo que el resultado del trámite de información pública no es expresivo de la valoración que sobre estos extremos efectúa la comunidad vecinal. A ello hay que añadir los posibles problemas de eficacia que puede plantearse como consecuencia de la específica publicidad que comporta la información pública (a través de boletines oficiales), lo que dificulta su conocimiento general y así como su escasa duración⁴⁸.

El trámite de información pública no siempre cumple con su cometido de proporcionar a la Administración elementos de juicio que le permitan valorar la adecuación del planeamiento propuesto a las demandas sociales, de ahí la necesidad de intensificar el sistema legal participativo. Por estas mismas razones, las posibilidades que ofrece el trámite de información pública resultan insuficientes para apreciar la opinión general sobre el planeamiento y la oportunidad de sus propuestas más allá de los intereses particulares que resulten afectados. La celebración de la consulta popular resulta muy adecuada en aquellas decisiones, como las que se refieren a las propuestas de ordenación urbanística, en las que por su especial trascendencia y por su carácter discrecional, el trámite de información pública se revela insuficiente para apreciar la valoración que la comunidad vecinal, como destinataria inmediata de la ordenación urbanística, efectúa sobre estas propuestas. En estos casos las consultas populares se revelan como un complemento a la garantía formal de participación que resulta del trámite de información pública.

La celebración de la consulta popular es un mecanismo potestativo de participación⁴⁹, pero su utilización garantiza que el resultado obtenido expresa el parecer general de los vecinos. Sin embargo, la celebración de la consulta popular no es un mecanismo de participación sustitutivo del trámite de información pública que debe articularse tras la aprobación inicial del plan, sino un mecanismo adicional y complementario, de carácter voluntario, que permite contrastar el acierto y oportunidad de las decisiones administrativas con las demandas de los vecinos, todo ello en un momento previo a la aprobación inicial. Frente al carácter voluntario y complementario de las consultas populares, la información pública que sucede a la aprobación inicial aparece como un trámite de carácter ineludible cuyo fundamento se encuentra en el artículo 105 de la Constitución, que constituye la garantía formal de la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, pero el reforzamiento de este mecanismo de participación es especialmente importante en relación con aquellas decisiones administrativas que se refieren a ámbitos o materias con un grado importante de discrecionalidad, de tal forma que la Administración pueda elegir entre varias opciones todas ellas en principio válidas, la que mejor se ajuste a las necesidades o demandas de la comunidad, como así ocurre en el ámbito de planeamiento urbanístico.

Las consultas populares añaden una dosis de legitimidad democrática al planeamiento cuando el resultado de las mismas resulta favorable a la aprobación del modelo urbanístico propuesto por la Administración, y pretenden constatar el acierto y oportunidad de las decisiones propuestas por los órganos de gobierno de la entidad local, si bien en caso contrario únicamente manifiestan la falta de sintonía entre las apreciaciones administrativas y la opinión general de los administrados, pero se revelan insuficientes como mecanismo capaz de aportar sugerencias u opciones alternativas, puesto que su planeamiento no es tanto formular propuestas a la Administración (salvo que se formulen a iniciativa de los vecinos por la vía del artículo 70 bis de la LRBRL) como manifestar la conformidad o disconformidad con las propuestas del gobierno local. Con todo constituyen una

buena alternativa que permite subsanar las limitaciones y carencias de la participación ciudadana manifestada a través del trámite de audiencia en los términos que hemos expuesto.

IV. LA AUTORIZACIÓN DEL GOBIERNO COMO REQUISITO DE VALIDEZ DE LA CONSULTA. NATURALEZA JURÍDICA

La STS de 23 de septiembre de 2008 tras determinar la concurrencia de los requisitos objetivos incluidos en el artículo 71 de la Ley de Bases de régimen local, referidos como hemos visto a cuestiones competenciales, anula el acuerdo del Consejo de Ministros que denegó la solicitud de autorización para la elaboración de una consulta popular.

La citada sentencia no toma en cuenta otras consideraciones que las referentes a la concurrencia de los requisitos legales del artículo 71 de la citada Ley, pues parte de la base de que el acuerdo del Consejo de Ministros es un acto de naturaleza administrativa y de carácter reglado, que efectúa un control de legalidad acerca de la concurrencia de los presupuestos exigidos por la legislación de régimen local. La sentencia descarta expresamente el carácter político de dicho acto y los criterios de mera oportunidad que en tal caso podrían sustentarlo.

Esta configuración ya había sido apuntada en la STS de 22 de enero de 1993 relativa a la celebración de un referéndum municipal en Villaverde de Trucios (Cantabria) sobre la incorporación del citado municipio a la Comunidad Autónoma del País Vasco⁵⁰. La citada sentencia a pesar de reconocer el carácter híbrido del Acuerdo del Consejo de Ministros denegatorio del referéndum por tratarse de un órgano constitucional que actúa en uso de su voluntad política al autorizar o denegar el referéndum, reconoce paralelamente que el acto ha dado lugar a un procedimiento administrativo y que para fundamentar su decisión el Gobierno ha utilizado una argumentación en Derecho que constituye la motivación del acto y que es objeto de impugnación.

Mas clarificadores resultan los Dictámenes del Consejo de Estado 943/94 y 1071/2001 de 21 de junio. Este último emitido en relación a un proyecto de Real Decreto regulador del procedimiento de autorización de las consultas populares municipales consideró que la autorización estatal de tales consultas es un acto administrativo, y no político que constituye una técnica de control externo de legalidad en materia de régimen local. La autorización del Gobierno viene a controlar que la solicitud de la consulta popular se ajusta a los requisitos legalmente previstos al efecto. El Dictamen 943/94 del Consejo de Estado consideró que tales requisitos son tanto de carácter material (referentes a verificar que las consultas planteadas se refieran a asuntos de la competencia propia municipal, de carácter local y de especial relevancia para los intereses de los vecinos), como de carácter procedimental, consistentes en que la petición sea solicitada por los respectivos alcaldes previo acuerdo por mayoría absoluta del pleno de la corporación.

Se trataría de un típico acto administrativo en el que el objeto de la autorización sería un control de legalidad. El Dictamen 1070/20001 argumenta también en este sentido con cita de la STC 45/1990, según la cual, una de las notas que caracteriza a las actuaciones del Gobierno no sujetas al Derecho Administrativo, es que no van precedidas de solicitud formulada por los interesados al amparo de concretas previsiones basadas en derecho y buscando una resolución expresa de ese mismo alcance. Estima el Consejo de Estado que en el caso de la petición de autorización para la celebración de consultas populares tanto el Alcalde como el pleno de la corporación municipal que se pronuncia al respecto ostentan la condición de interesados en los términos del artículo 31 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre. Ya con anterioridad, el Dictamen del Consejo de Estado 943/94 había puesto de manifiesto que la solicitud que precede a la autorización encaja perfectamente en el marco del artículo 43.2 de la Ley 30/92 referente a las solicitudes formuladas por los interesados, y que por tanto las previsiones de la citada Ley 30/92 sobre la falta de resolución expresa y el silencio administrativo son plenamente aplicables a la autorización prevista en el artículo 71 de la

Ley Reguladora de Bases de régimen local, lo que confirmaría su carácter de auténtico acto administrativo.

1. Sobre esta cuestión puede verse M. SÁNCHEZ MORÓN, «El principio de participación en la Constitución española», Revista de Administración Pública, n.º 89, 1979, págs. 171 y ss. A. SÁNCHEZ BLANCO, «La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de derecho», RAP, n.º 111, 1986.
2. Vid. M. SÁNCHEZ MORÓN, La participación del ciudadano en la Administración Pública, Centro de Estudios Constitucionales, 1980. Véase también E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa, en el libro homenaje al Profesor Villar Palasí, coord. Rafael Gómez-Ferrer Morant, 1989, págs. 437 y ss. y del mismo autor, «La participación del administrado en las funciones administrativas», Revista de Seguridad Social, n.º 4, 1979, págs. 11-23. Igualmente S. MUÑOZ MACHADO, «Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración», RAP, n.º 84, 1977, págs. 519-536.
3. Quedarían integradas como formas de democracia directa las distintas modalidades de referéndum que contempla la Constitución, a saber, el previsto en el artículo 92 sobre decisiones políticas de especial trascendencia, los previstos en los artículos 151 y 152 en relación con los procedimientos de aprobación o de reforma de los Estatutos de Autonomía, y los de reforma constitucional contenidos en los artículos 167.3 y 168 de la Constitución, así como el previsto en la disposición transitoria cuarta.
4. STC 119/1995 de 17 de julio.
5. Sobre el contenido del artículo 23 de la Constitución y su relación con las formas de participación ciudadana pueden verse entre otros PÉREZ MORENO, «Crisis de la participación administrativa», RAP, n.º 199, 1989, pág. 107 y ss. Igualmente SANTAMARÍA PASTOR, Comentarios a la Constitución, dirigidos por Fernando Garrido Falla, Civitas, 1985, pág. 445, y SÁNCHEZ BLANCO, en el volumen colectivo La Participación, Anuario de la Facultad de Dret, Estudi General de Lleida, Barcelona, 1985, pág. 253. Cabe citar también a Jesús JORDANA FRAGA, «Derecho a la participación, participación administrativa y Medio Ambiente», Revista Andaluza de Administración Pública, n.º 11, 1992, págs. 99 y ss., y ALZAGA VILLAMIL, Comentario sistemático a la Constitución española de 1978, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, pág. 235.
6. En este sentido además de la STS de 23 de septiembre de 2008 que aquí se analiza, puede citarse también la de 17 de febrero de 2000 que contiene estas mismas consideraciones
7. Así lo indica la STS de 23 de septiembre de 2008 que señala: La lectura armonizadora de los artículos 1, 18.1 f) y 71 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y de los artículos 3 y 4 de la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988 (RCL 1989, 412), permite determinar que el concepto de competencias propias municipales, en cuyo ejercicio, los municipios, para preservar la garantía constitucional del principio de autonomía local, tienen la capacidad efectiva de ordenación y gestión y de promover las iniciativas que se consideren pertinentes dentro del marco legal, se corresponde con las atribuciones o el núcleo de competencias básicas encomendadas por la Ley a dichas Entidades locales, lo que no impide que, por la naturaleza de la materia o por su extensión, su titularidad o ejercicio sea concurrente con las competencias de planificación atribuidas a autoridades regionales o autonómicas, puesto que no necesariamente las competencias locales deben ser plenas o completas, de modo que quedan excluidos del objeto de las consultas populares municipales aquellos asuntos que, aún teniendo un carácter local y tratar de una materia que sea de especial relevancia para los intereses de los vecinos, afecten a competencias

exclusivas del Estado o de las Comunidades Autónomas o a aquellas competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas atribuidas por delegación a los Entes locales.

8. Algunas reflexiones sobre las consultas populares y la aprobación del planeamiento urbanístico puede verse en E. ORDUÑA PRADA, «La participación ciudadana directa en el proceso de formación de los planes urbanísticos según la jurisprudencia», REALA, n.º 294-295, 2004, págs. 315 y ss.
9. En este sentido puede verse la STC 51/2004 de 13 de abril.
10. Es el supuesto que se plantea en la STC 51/2004 de 13 de abril en relación con la modificación de un Plan General Metropolitano. Según la referida sentencia, «... que la competencia de iniciativa para la modificación del Plan General Metropolitano está atribuida a la Comisión de Urbanismo de Barcelona cuando dicha modificación exceda del ámbito de los intereses cuya gestión corresponde a un municipio o a una comarca, no significa que estas entidades locales carezcan de posibilidades de participación en el procedimiento de aprobación de la modificación del planeamiento general metropolitano correspondiente (...) La circunstancia de que, por la definición del supuesto del primer inciso del precepto cuestionado, los intereses afectados excedan del ámbito competencial del municipio o la comarca afectados permite afirmar que esta vía de participación es, en estos casos, suficiente para garantizar el umbral mínimo de participación de las entidades locales en las decisiones que les afecten exigido por la autonomía local garantizada constitucionalmente».
11. La Ley del Parlamento de Andalucía 7/2002 de 27 de diciembre define el Plan General de Ordenación Urbana como el instrumento de planeamiento que tiene como objeto la ordenación urbanística en la totalidad del termino municipal y en su artículo 3 señala que corresponde a los municipios la formulación de proyectos de instrumentos de planeamiento de ámbito municipal, incluyendo la aprobación inicial, como Administración responsable de la tramitación de dicho Plan General y la aprobación definitiva de las innovaciones de los planes Generales de ordenación urbanística que no afecten a la ordenación estructural de éstos.
12. La STC 51/2004 de 13 de abril hace depender de la presencia o no de intereses supramunicipales concurrentes con los intereses locales la iniciativa de la Comunidad Autónoma para modificar un Plan General Metropolitano. La disposición transitoria octava del Texto Refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990 de 12 de julio señalaba: «De conformidad con la Ley 7/1987 de 4 de abril, en tanto no se apruebe el Plan territorial Parcial del ámbito de las comarcas del Barcelonés, el Baix Llobregat, el Maresme, el Vallés Occidental y el Vallés Oriental, la iniciativa para la modificación del Plan General Metropolitano y de la Revisión del Programa de actuación corresponde a la Comisión de Urbanismo de Barcelona. Si la modificación del Plan afecta a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca, la iniciativa corresponderá los entes locales interesados». En su versión en catalán la última frase del precepto transcrito, añadía sin embargo el adverbio també, de forma que existe una discrepancia entre la versión catalana y la castellana del precepto. De acuerdo con esto, la redacción en catalán sería la siguiente: «Si la modificación del Plan afecta elementos amb una incidencia territorial limitada a un terme municipal o a una comarca, la iniciativa correspon també als ens locals interessats». Esta divergencia no es irrelevante, en la medida en que el precepto en catalán atribuye la competencia de iniciativa de forma concurrente a los entes locales interesados y a la Comisión de Urbanismo de Barcelona. La Sentencia del Tribunal Constitucional además de analizar desde un punto de vista formal el exceso en el ejercicio de la delegación legislativa y la existencia de un vicio de ultra vires, analiza también desde un punto de vista material la competencia atribuida a la Administración autonómica a través de la Comisión de Urbanismo de Barcelona para asumir la iniciativa de modificación del Plan General metropolitano también en los supuestos en que dicha modificación afecta únicamente a elementos con una incidencia territorial limitada a un termino municipal o a una comarca, tomando como referencia el principio de autonomía local. Entiende el Tribunal Constitucional que el supuesto de hecho de la norma se refiere a las modificaciones en que estén sólo implicados intereses estrictamente locales (municipales), y ninguno supramunicipal, de forma que la modificación del Plan carece de toda trascendencia con respecto a intereses supralocales. De acuerdo con ello «Si la graduación de la intensidad de la participación del municipio ha de llevarse a cabo en función de la relación entre intereses locales y supralocales, es claro que, cuando únicamente aparecen aquellos y no éstos, es necesario concluir que la competencia atribuida en el segundo inciso del precepto cuestionado a la comisión de urbanismo de Barcelona vulnera la autonomía municipal garantizada por los artículos 137 y 140 de la Constitución».
13. La STC 51/2004 de 13 de diciembre justifica también la intervención de la Administración autonómica en base a otros argumentos como el principio de colaboración y por los controles de legalidad que, de conformidad con la Constitución, pueden ejercer en el ámbito del urbanismo, las Comunidades Autónomas sobre las entidades locales.
14. El artículo 58.2 de la LRRL señala que las Administraciones competentes en materia de aprobación de planes deberán necesariamente otorgar a las restantes algún tipo de participación que permita

armonizar los intereses públicos afectados, si bien ni la Constitución, ni tampoco la Ley de Bases de Régimen local establecen como haya de manifestarse esa intervención. En este sentido puede verse la STC 159/2001.

15. Véase entre otras muchas la STS de 25 de octubre de 1995.
16. Así por ejemplo la STS de 14 de noviembre de 2002 que con cita de una jurisprudencia muy abundante reproduce los argumentos reseñados en el texto.
17. STC 170/1989 de 19 de octubre.
18. Me refiero al supuesto planteado en la STS de 18 de junio de 2001 en la que se cuestionaba la competencia del municipio para decidir la instalación de antenas de telefonía. De acuerdo con la mencionada sentencia, la competencia estatal en relación con las telecomunicaciones no excluye la del correspondiente municipio para atender los intereses derivados de su competencia en materia urbanística, con arreglo a la legislación aplicable.
19. Así entre otras la STS de 14 de noviembre de 1989.
20. Ver STC 51/2004 de 13 de abril, en su Fundamento Jurídico décimo.
21. Según la STS de 23 de septiembre de 2008, «si en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico las leyes reguladoras de la materia prevén la intervención —de alcance diverso— de otras Administraciones públicas es porque, con carácter general, aquella decisión puede afectar también a intereses cuya gestión constituye el objeto de competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico-públicas distintas del municipio».
22. Así por ejemplo la STS de 10 de enero de 2003 resolvía el recurso planteado contra un acuerdo municipal que efectuaba una consulta popular referente a la retirada de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado del Municipio de Sakana. El Tribunal Supremo entiende que el acuerdo impugnado infringe entre otros el artículo 149.1.29 que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de seguridad pública, sin que los entes locales tengan competencia ejecutiva alguna al respecto, ni puedan con sus actos vulnerar o socavar el marco de distribución de competencias constitucionalmente establecido.
23. Así por ejemplo la Ley andaluza 2/2001 de 3 de mayo en su artículo 12 y siguientes en los que regula las cuestiones referentes a la Administración electoral. También otras normas como la Ley Foral 27/2002 de 28 de noviembre o el artículo 161 del Decreto Legislativo 2/2003 de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña que establece en su artículo 161 que la realización de las consultas populares ha de ajustarse a los procedimientos establecidos por la legislación del Estado sobre referéndum con determinadas peculiaridades que recoge este mismo precepto.
24. J. L. RODRÍGUEZ ZAPATERO, «El referéndum consultivo del artículo 92 de la Constitución española de 1978: un análisis crítico», Diario La Ley, 1986, Tomo 1, pág. 1156. J. L. LÓPEZ GONZÁLEZ, «El referéndum nacional consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia», Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, n.º 38/39, Valencia, 2002.
25. Sobre las formas de participación en el ámbito de la Administración local ver M. SÁNCHEZ MORÓN, «El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana», Informe sobre Gobierno Local, MAP, 1992, pág. 294. Específicamente sobre consultas populares puede verse T. FONT I LLOVET, El referéndum local en España, Autonomías, n.º 2-3, 1985, pág. 127. Igualmente C. NÚÑEZ LOZANO, «Las consultas populares locales», Revista Andaluza de Administración pública, n.º 42, 2001, págs. 427-439. Igualmente J. L. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, «Una primera aproximación a la Ley de regulación de las consultas populares locales en Andalucía 2/2001, de 3 de mayo», Revista de Estudios de la Administración Local, n.º 286-287, págs. 457-493 y A. IBÁÑEZ MACÍAS, El referéndum local en España: régimen jurídico, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2005. Ver también A. MONTIEL MÁRQUEZ, «La participación ciudadana en la vida local. La consulta popular», UNED, Boletín de la Facultad de Derecho, n.º 28, 2006, págs. 115 y ss.
26. En este sentido puede citarse J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MÚÑIZ, «Actos de gobierno y Administración local», en el libro homenaje al Prof. J. M. BOQUERA OLIVER, Nuevas perspectivas del Régimen local, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pág. 653. BARATA I MIR, «Los actos de gobierno en el ámbito municipal», obra cit. pág. 194. Ver también N. GARRIDO CUENCA, El acto de gobierno: un análisis en los ordenamientos francés y español, CEDES, 1998.
27. C. NÚÑEZ LOZANO, «Las consultas populares locales», Revista Andaluza de Administración Pública, n.º 42, 2001, págs. 427-439. Igualmente J. L. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, «Una primera aproximación a la Ley

- de regulación de las consultas populares locales en Andalucía 2/2001, de 3 de mayo», Revista de Estudios de la Administración Local, n.º 286-287, págs. 457-493.
28. Ley Foral 27/2002 de 28 de octubre, Ley 2/2001 de 3 de Mayo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ambas reguladoras de las consultas populares locales, y Decreto 294/1996 de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de consultas populares municipales de Cataluña.
 29. Véase artículo 123 de la Ley 20/2006 de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Islas Baleares.
 30. Ver artículo 157 de la Ley aragonesa 7/1999 de 9 de abril, reguladora de la Administración Local.
 31. Véase artículo 257 de la Ley 5/1997 de 22 de julio de Administración local de la Comunidad Autónoma de Galicia.
 32. Ver artículo 168 de la Ley 1/2003 de 3 de marzo, reguladora de la Administración Local de la Rioja.
 33. Ver Ley 2/2003 de 11 de marzo de Administración local de la Comunidad Autónoma de Madrid.
 34. Ver el comentario de Severiano Fernández Ramos al artículo 70 bis en la obra colectiva «Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de régimen Local», tomo II, dirigido por Manuel Rebollo Puig, Valencia, 2007, págs. 1777 y ss. Sobre este artículo puede verse igualmente la obra colectiva «Modernización del Gobierno Local, Comentarios a la Ley 57/2003 de 16 de diciembre», El consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 2004, págs. 158 y ss.
 35. Sobre las distintas modalidades de consultas populares y su régimen jurídico puede verse M. J. GARCÍA GARCÍA, La celebración de consultas populares a petición de los vecinos, pendiente de publicación.
 36. Sobre la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración del planeamiento puede verse J. GONZÁLEZ PÉREZ, Comentarios a la Ley del Suelo (Ley 8/2007 de 28 de mayo), volumen I, Civitas, 2007, págs. 162 y ss.
 37. El R.D legislativo 2/2008 de 20 de junio inscribe este derecho de los ciudadanos y otros que enumera el mencionado artículo 4 en el Título I de la Ley relativo a las condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos. De esta manera y en armonía con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la competencia del Estado para fijar una garantía genérica de participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de los instrumentos urbanísticos se sustenta en el artículo 149.1.18 de la Constitución, ya que el contenido último de las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas es asegurar a los administrados un tratamiento común ante ellas.
 38. El Real Decreto legislativo 2/2008 de 20 de junio no sólo establece el trámite de información pública con carácter preceptivo, sino que además establece la duración mínima del mismo de conformidad con el artículo 86.2 de la Ley 30/ 92 de 26 de noviembre y la forma en que debe exponerse al público la documentación en los procedimientos de aprobación o alteración del planeamiento. Sobre estos extremos puede verse L. PAREJO ALFONSO y F. ROGER FERNÁNDEZ, Comentarios a la Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo), Iustel, 2007, págs. 146 y ss.
 39. La terminología empleada por la legislación autonómica para indicar el momento en que ha de realizarse el trámite de información pública no es uniforme. Efectivamente algunas normas sitúan el momento del trámite de información pública una vez haya concluido la redacción técnica del plan. Así por ejemplo el artículo 36 del Decreto Legislativo 1/2004 de 28 de diciembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha. Posteriormente el órgano competente resolverá sobre su aprobación inicial. Igualmente la Ley Urbanística Valenciana 16/2005 de 30 diciembre, alude al momento en que concluye la redacción del plan como referente del momento en que debe ser sometido a información pública. Otras normas en cambio hablan de la aprobación inicial como referencia procedimental para la apertura de la información pública. Así por ejemplo la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, que señala en su artículo 32.2 que la aprobación inicial del instrumento de planeamiento obligará al sometimiento de éste a información pública. Con independencia de la terminología empleada lo que resulta claro es que previamente a este trámite ha de existir un acto formal de aprobación por parte de la Administración. Este acto formal puede denominarse aprobación inicial, o simplemente aprobación de la redacción técnica, pero en todo caso implica la existencia de una decisión administrativa formalmente adoptada sobre cuyo contenido versará el trámite de información pública.

40. M. J. GARCÍA GARCÍA, «La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones reglamentarias: participación funcional e iniciativa reglamentaria», *Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 37, 2008, págs. 417-460.
41. Hay que tener en cuenta que el artículo 105 a) de la Constitución garantiza la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que les afecten. La jurisprudencia ha entendido que esta fundamentalmente a través del trámite de audiencia que será preceptivo cuando existan asociaciones o agrupaciones reconocidas por la Ley representativas de intereses cuyos fines guarden directa relación con el objeto de la disposición, siempre que la adscripción o pertenencia a las mismas resulte obligatoria, o bien cuando la disposición afecte a sujetos individuales perfectamente determinados, y a través del trámite de información pública, cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje o lo establezca así una Ley. Cuando no se dan los requisitos que imponen el preceptivo trámite de audiencia a los ciudadanos, el trámite de información pública presenta una doble virtualidad, pues por un lado sirve para que los ciudadanos aleguen lo que estimen conveniente en defensa del interés general, y por otro permite que los ciudadanos afectados, pero que no han podido ser determinados por la Administración comparezcan en el procedimiento y hagan valer sus intereses ante la Administración. Así sucede en el procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico, ya que frente a las dificultades de la Administración para hacer un llamamiento individual o singularizado a todos los posibles afectados, la información pública se presenta como una forma eficaz de dar a conocer a los ciudadanos la tramitación y el contenido de una determinada disposición de carácter reglamentario que la Administración se propone aprobar. La información pública garantiza así el conocimiento generalizado de estos extremos, y aunque dirigida a la generalidad de los ciudadanos, no excluye la posibilidad de realizar alegaciones por los ciudadanos u organizaciones y asociaciones afectados que se personen en el procedimiento. Así pues, el trámite de información pública es una forma de instar a quienes tengan interés o lo deseen a expresar sus opiniones a efectos de que sirvan como fuente de información a la Administración para garantizar el acierto y oportunidad de la norma que se vaya a adoptar, pero al mismo tiempo permite establecer un cauce para la defensa de los intereses individuales o colectivos que puedan verse afectados. Ha de tenerse en cuenta que la exigencia de llamamiento individual a los propietarios (trámite de audiencia) no se prevé con carácter general en el procedimiento de elaboración, modificación o revisión de un Plan General de Ordenación Urbana, sino que sólo se prevé en supuestos muy concretos, como las modificaciones que afecten a las determinaciones de suelo urbano consolidado. Así por ejemplo el artículo 32 de la Ley 7/2002 de 17 de siembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía prevé que deberá llamarse al trámite de información pública (en realidad y a pesar de la terminología empleada por la Ley se trata del trámite de audiencia) a los propietarios de terrenos comprendidos en el ámbito de los Planes Parciales de Ordenación, Planes Especiales que tengan por finalidad ordenar áreas urbanas sujetas a reforma interior de ámbito reducido y específico, o Estudios de Detalle.
42. De esta manera se respetan las competencias legislativas autonómicas para regular el procedimiento administrativo de aprobación de los planes urbanísticos. Sobre esta cuestión pueden verse entre otras las STC 50/1999 de 6 de abril, y 164/2001 de 11 de julio. Un comentario al procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico de algunas normas autonómicas y la participación ciudadana prevista en el mismo puede verse en, *El derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, (dirigido por M. Sánchez Morón), Lex Nova, 1999, págs. 215 y ss. F. DELGADO PIQUERAS, *La elaboración, aprobación e innovación del planeamiento territorial y urbanístico y sus efectos jurídicos*, en el libro colectivo *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, (dirigido por E. Sánchez Goyanes), La Ley, 2006, págs. 262 y ss. J. F. INIESTA OJEA, *Reflexiones sobre el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos*, en el libro dirigido por M. CORCHERO, *Derecho Urbanístico de Extrema-dura*, Tomo I, Thomson Aranzadi, págs. 413 y ss. Puede verse también E. SÁNCHEZ GOYANES, *Elaboración y aprobación del planeamiento general*, en el libro colectivo *Derecho Urbanístico de Andalucía*, La Ley, 2006, págs. 402 y ss.
43. En este sentido, T. R. Fernández ha puesto de manifiesto la importancia de exponer al público los trabajos preparatorios del planeamiento y adelantar los periodos de información pública al momento en que los trabajos técnicos tengan el suficiente grado de desarrollo que permita formular sugerencias y observaciones sobre la necesidad y conveniencia de las alternativas propuestas. *Manual de Derecho urbanístico*, El Consultor, 2001, págs. 86 y ss. También la jurisprudencia ha puesto de manifiesto la importancia de estas actuaciones. Puede verse en este sentido la STS de 23 de enero de 2003 que señala: «La exposición al público prevista en el artículo 125 del Reglamento de Planeamiento urbanístico actúa cuando el planificador no ha mostrado todavía preferencia sobre ninguna d e las opciones posibles, enriqueciendo los trabajos preparatorios con las sugerencias que los ciudadanos puedan aportar, mientras que el trámite de información pública se proyecta sobre una decisión ya inicialmente adoptada y, en la práctica, opera más como crítica a la solución acogida que como propuesta de soluciones alternativas, por lo que, en Sentencia de 22 de febrero de 1988, esta Sala ha declarado que la infracción del artículo 125.1 del RPU determina la nulidad del plan aprobado. Sólo el análisis de las circunstancias de cada caso podrá excluir ese vicio de nulidad, en función de su eventual subsanación por la posterior fase de información pública, y es claro que entre

esas circunstancias habrá de atenderse a la mayor o menor entidad de la alteración del planeamiento que se pretenda llevar a cabo»

44. Véase por ejemplo el artículo 83 de la Ley 16/2005, de 30 de septiembre, Ley Urbanística Valenciana, o el artículo 36 del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.
45. M. Sánchez Morón ha puesto de manifiesto la relación existente entre el derecho de participación y el principio de igualdad que impide privilegiar la participación de ciertos grupos o categorías sociales cuando no existan motivos para ello. «El principio de participación en la Constitución española», REDA, n.º 89, 1979, pág. 2000.
46. Como manifestación de esas garantías el Decreto Foral 128/2005 de 17 de octubre por el que se aprueba los modelos de papeletas, sobres de votación, actas de constitución y actas de escrutinio que han de servir, con carácter general, para las consultas populares de ámbito local que se convoquen en la Comunidad Foral de Navarra.
47. En principio algunos de estos instrumentos de participación no implican la participación de todos los vecinos, sino sólo de un grupo representativo de los mismos, en algunos casos elegidos discrecionalmente por la Administración, don de además la ausencia de un procedimiento formalizado para articular dicha participación no permite asegurar que estas opiniones sean representativas de la opinión general.
48. Ver en este sentido E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO, Lecciones de Derecho Urbanístico, Civitas 1979, pág. 122.
49. Puede realizarse a iniciativa de la corporación local, o a iniciativa de los vecinos, conforme a las previsiones del artículo 70 bis de la LRRL, pero en ningún caso constituye un trámite de carácter preceptivo, como así resulta en el caso de la información pública. Sobre la vinculación de la corporación local a la petición de los vecinos referente a la celebración de la consulta, puede verse M. J. García, La celebración de consultas populares a petición de los vecinos, obra cit., (pendiente de publicación).
50. Con todo hay que hacer notar que la autorización concedida no se refería a una consulta popular de carácter local, sino al referéndum previsto en algunos estatutos de autonomía referente a la segregación de municipios pertenecientes a una Comunidad Autónoma para pasar a formar parte de otra diferente, si bien los argumentos utilizados sirven también para el supuesto que analizamos.