

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL DEL PLENO EN RELACIÓN CON LA INICIATIVA DE CONSULTA POPULAR QUE PRESENTA LA “ASOCIACIÓN GADEN”.

El Presente informe, de carácter **preceptivo**, se emite en aplicación de lo dispuesto en el artículo 122.5.e.2º de la LBRL, así como en el art. 15 del Reglamento Orgánico de Consultas Ciudadanas del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (en adelante, ROCC).

0.- Antecedentes

Con fecha 22 de febrero de 2023 se ha registrado en esta Secretaría General del Pleno una iniciativa ciudadana suscrita por la “ASOCIACIÓN GADEN”, referida a proyectos de carácter local de especial relevancia para el municipio que superen los cinco millones de euros de presupuesto.

1.- Normativa aplicable

- **Ley de Bases de Régimen Local:** Artículos 18.1.f); 71.

Artículo 71.

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

- **Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE). Artículo 80**

Artículo 80. Consultas populares.

1. De conformidad con la legislación básica de régimen local, los alcaldes o alcaldesas, previo acuerdo por mayoría absoluta del pleno y autorización del Gobierno del Estado, 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 la comunidad vecinal, con excepción de los relativos a ámbitos vedados en la legislación básica de régimen local. Reglamentariamente se establecerán los procedimientos, requisitos y garantías, de acuerdo con lo establecido en esta ley.

2. A través de la potestad normativa municipal, y de acuerdo con lo previsto en la presente ley y lo que se establezca reglamentariamente, se desarrollará el ejercicio de tales consultas.

3. La convocatoria de este tipo de consultas corresponderá al alcalde o alcaldesa, previo acuerdo plenario que contendrá como mínimo el texto íntegro de la disposición o la política o decisión pública que se someta a consulta, la pregunta o preguntas que se someten a consulta y la fecha en que esta haya de celebrarse, entre noventa días y un año siguientes a la fecha de publicación de la convocatoria en el boletín oficial del territorio histórico correspondiente.

4. Sin perjuicio de las iniciativas de los grupos políticos municipales, habrán de someterse al pleno aquellas solicitudes de consulta popular a las que se refiere el apartado primero que tengan su origen en la iniciativa ciudadana. Tales iniciativas deberán ser suscritas al menos por

el diez por ciento de los vecinos y vecinas empadronados en municipios cuya población exceda de 5.000 habitantes, o del veinte por ciento para el caso de municipios de igual o inferior población. En tal caso, el ayuntamiento abrirá el procedimiento de tramitación y lo concretará.

5. Excepcionalmente, en función de la materia objeto del proceso de consulta, podrán intervenir en estas consultas populares las personas extranjeras residentes y las personas menores de edad que tengan al menos 16 años cumplidos en el momento de inicio de la votación. En este caso, el censo de votantes se complementará por el padrón municipal de habitantes, siendo competencia de la secretaría de la entidad local llevar a cabo tal adaptación.

6. Las consultas serán vinculantes, siempre que no existiera norma legal que impidiera total o parcialmente su realización.

- **Reglamento Orgánico de Consultas ciudadanas del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (ROCC).**

Artículo 3. Ámbito de la consulta Consultas populares: cuando la consulta, su resultado y efectos afecten al total de la ciudadanía o, por ejemplo, al sistema general definido en el Plan General de Ordenación Urbana. Estas consultas se ajustan a las consultas populares dispuestas en el artículo 80 de la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi.

Artículo 5. Asunto objeto de consulta Las consultas ciudadanas podrán plantearse sobre cuestiones que estén motivadas por el ejercicio de una competencia municipal. Se excluyen aquellas en las que la consulta, el resultado de la misma, contravenga la legalidad y en especial vulnere los derechos humanos, afecte a la Hacienda local, a la estabilidad financiera del Ayuntamiento o a la territorialidad del municipio.

Artículo 11. Vinculación En el caso de las consultas populares los resultados serán vinculantes, siempre que no existiera norma legal que impidiera total o parcialmente su realización. No así en el caso de las consultas sectoriales o de ámbito territorial limitado. No obstante, si la decisión final se apartara de los resultados de la consulta, se deberán motivar expresamente las causas que justifican tal acuerdo. Tal como se refleja en la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi.

Artículo 12. Aprobación de las consultas En aplicación de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y de la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi, la consulta, tanto de iniciativa institucional como ciudadana, se considerará aprobada previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno municipal y autorización del Gobierno del Estado. La desestimación por la mayoría del Pleno deberá ser motivada y podrá ser recurrida mediante los recursos administrativos y jurisdiccionales que procedan.

Artículo 17. Presentación de la iniciativa ciudadana. La solicitud de iniciativa ciudadana se dirigirá al Pleno municipal, mediante un formulario diseñado a tal efecto y presentado en el Registro, que deberá indicar: El texto concreto de la pregunta o preguntas que se sometan a consulta. La argumentación que la motiva. Identificación de las personas que componen la Comisión Promotora con sus datos personales y acompañado de su firma. Cuando las promotoras sean entidades, deberán adjuntar la certificación el acuerdo de su órgano de gobierno. El ámbito territorial propuesto para su realización. La Comisión Promotora podrá solicitar asesoramiento al Ayuntamiento-Servicio de Participación Ciudadana para mejorar o enriquecer el debate público previo a la citada consulta.

Artículo 18. Admisión de la iniciativa de consulta. En el plazo máximo de 10 días naturales, previo informe favorable del Órgano Instructor de Consultas y de la Secretaría General del Pleno, el Pleno Municipal resolverá sobre la admisión de la iniciativa. Únicamente podrá rechazarse en los siguientes casos: Tratarse de asunto excluido de consulta según el Reglamento. Las personas u



organizaciones proponentes no reúnen los requisitos establecidos. No haber transcurrido cuatro años desde la celebración de la consulta sobre el mismo o análogo objeto. Carecer manifiestamente de fundamento. Si la pregunta planteada se presta a confusión. Frente a la inadmisión podrán interponerse los recursos administrativos y jurisdiccionales que procedan.

2.- **Requisitos formales**

De acuerdo con el art. 16 y siguientes del ROCC, nos hallamos ante una “iniciativa ciudadana” de consulta, en tanto que viene propuesta por una persona jurídica de las inscritas en el Registro de Asociaciones¹

La proposición incluye la documentación que, conforme al artículo 14 del ROCC debe acompañarla para su admisión:

a) **El texto de la pregunta a formular, que en este caso es:**

“¿Esta usted de acuerdo con que todos los proyectos de competencia propia municipal y de carácter local de especial relevancia para el municipio, que superen los cinco millones de euros de presupuesto y se encuentren en fase previa de tramitación administrativa, sean sometidos al procedimiento de consulta ciudadana?”

- Sí
- No

b) **Una memoria explicativa de las razones que la hacen oportuna y conveniente.**

En este caso, se aporta un texto denominado “Argumentación que la motiva”, y otro titulado “Motivación jurídica de la propuesta”, que se estiman suficientes en cuanto a la explicación de la consulta.

c) **La referencia al ámbito competencial y territorial para su realización en los siguientes términos:**

“La propuesta es de Consulta popular según el artículo 3 del Reglamento Orgánico de Consultas Ciudadanas del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, ya que afecta al total de la ciudadanía. Esta consulta se ajusta a las consultas populares dispuestas en el artículo 80 de la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi”

¹ Actualmente, la mención al *Registro Municipal de Entidades Ciudadanas* debe entenderse realizado, este caso, al tratarse de una asociación, al Registro General de Asociaciones del País Vasco (Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi)

Así pues, y sin entrar al contenido de la pregunta, desde un punto de vista formal la iniciativa cumpliría las condiciones dispuestas en la normativa sobre consultas populares.

3.- Sobre el contenido y legalidad de la pregunta formulada:

Con carácter previo, hemos de hacer mención a que, con fecha 14 de febrero de 2023, hace exactamente dos semanas, emitimos un informe preceptivo de legalidad en relación con la propuesta de consulta popular formulada por la Asociación “Munizipalistok” en representación de la Plataforma Ciudadana “Benetako Green”, en relación con una pregunta prácticamente idéntica a la que se nos formula actualmente:

“¿Esta usted de acuerdo con que todos los proyectos de carácter local de especial relevancia para el municipio, es decir, que superen los cinco millones de euros de presupuesto, deban ser ratificados por medio de una consulta ciudadana?”

Dicha proposición fue inadmitida por acuerdo plenario de 17 de febrero de 2023, en consonancia con lo que proponíamos en nuestro citado informe anterior.

Es evidente que los promotores de la presente propuesta son esencialmente los mismos que propusieron aquella otra, toda vez que la “Asociación Gaden” forma parte de la plataforma “Benetako Green”, y que la persona que suscribe la petición fue una de las que sostuvo la petición en la comisión correspondiente.

Ya adelantamos que, por más que se hayan modificado algunos pocos conceptos y palabras en la pregunta actual, los problemas de los que adolece son esencialmente los mismos que pesaban sobre la pregunta originaria y, por tanto, nuestra conclusión no puede ser sustancialmente diferente.

Con el fin de evitar reiteraciones innecesarias, nos remitimos íntegramente a los argumentos que tuvimos ocasión de exponer en el informe jurídico de 14 de febrero de 2023, sin perjuicio de algunas observaciones en relación con la pregunta actual:

“¿Esta usted de acuerdo con que todos los proyectos de competencia propia municipal y de carácter local de especial relevancia para el municipio, que superen los cinco millones de euros de presupuesto y se encuentren en fase previa de tramitación administrativa, sean sometidos al procedimiento de consulta ciudadana?”

Sí

No

- Esta pregunta adolece del mismo problema esencial que tenía la pregunta anterior, y es que su objetivo último es convertir las consultas ciudadanas en obligatorias, es decir, de carácter preceptivo, siempre que los órganos competentes pretendieran llevar a cabo cualquier tipo de proyecto de carácter local de especial relevancia para el municipio, entendidos por tales los que superaran los 5 millones de euros.

El problema es que ni el artículo 71 de la LBRL, ni el art. 80 de la LILE, ni nuestro ROCC otorgan tal naturaleza a las consultas ciudadanas, pues estas tienen siempre, conforme a la normativa vigente, naturaleza facultativa.

Y esa naturaleza facultativa o potestativa no solo es predicable, con matices, respecto de los sucesivos acuerdos de los respectivos órganos municipales y estatales que deben pronunciarse a lo largo del procedimiento de consulta sino, **especialmente, respecto de la propia iniciativa de consulta popular.**

Ley de Bases de Régimen Local (LBRL)

“Artículo 18.

1. Son derechos y deberes de los vecinos:

b) Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal

f) Pedir la consulta popular en los términos previstos en la ley.”

Ley de Instituciones Locales de Euskadi (LILE)

“Art. 80.4. Sin perjuicio de las iniciativas de los grupos políticos municipales, habrán de someterse al pleno aquellas solicitudes de consulta popular a las que se refiere el apartado primero que tengan su origen en la iniciativa ciudadana.”

Reglamento Orgánico de Consultas Ciudadanas del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (ROCC)

“Artículo 13. La iniciativa institucional

La iniciativa institucional corresponde a los grupos políticos municipales. (...)

Artículo 16. Personas legitimadas para promover la consulta

La Comisión Promotora de la iniciativa ciudadana para impulsar una consulta actúa como representante de las personas firmantes de la iniciativa.

Artículo 17. Presentación de la iniciativa ciudadana

La solicitud de iniciativa ciudadana se dirigirá al Pleno municipal, mediante un formulario diseñado a tal efecto y presentado en el Registro.”

Es decir, que la iniciativa de inicio de una consulta popular es, en primer lugar, un derecho de la ciudadanía, nunca un deber, de forma que, si la ciudadanía legítimamente desea ejercer ese derecho, deberá ajustarse al procedimiento legalmente establecido. Y lo mismo cabe decir respecto de la iniciativa institucional, que corresponde a los grupos políticos, y que es siempre, y en todo caso, facultativa, nunca obligatoria ni preceptiva.

La normativa vigente no contempla ninguna otra forma de iniciativa de consulta popular sino la proveniente de la propia ciudadanía o de los grupos políticos.

Así pues, cuando la pregunta plantea que tales o cuales proyectos “*sean sometidos al procedimiento de consulta ciudadana*”, lo que trata es de dar carácter preceptivo no ya a la consulta como tal, sino a la iniciativa. Una iniciativa que, tanto si es institucional como ciudadana, es en todo caso premisa ineludible de un procedimiento de consulta. Una de dos, o se está eludiendo por completo la necesidad de iniciativa, o se está obligando a la ciudadanía o a los grupos políticos a presentar una iniciativa cuando nos encontremos ante un proyecto de este tipo. Pero lo cierto es que no hay procedimiento de consulta si no hay iniciativa, y la iniciativa en ningún caso puede ser obligatoria, forzosa o automática, porque con ello se estarían vulnerando, o bien los derechos de la ciudadanía, o bien podría estar eventualmente vulnerándose el derecho a la participación política que corresponde a los concejales recogido en el art. 23 de la C.E., al obligarles a sostener iniciativas de acción política no voluntarias.

- El hecho de que los proyectos sometidos obligatoriamente a consulta popular sean ahora “*de competencia propia municipal y de carácter local*”, y no, como en la consulta anterior, solo “*de carácter local*”, no afecta en absoluto al fondo de la cuestión. Sirve, efectivamente, para descartar que otras administraciones pudieran verse sometidas a ratificar sus acuerdos mediante consulta popular cuando ejecutaran proyectos “*de carácter local*” o, conforme a la pregunta actual, que esas otras administraciones se pudieran ver forzadas a introducir un trámite preceptivo en sus respectivos procedimientos. No obstante, esta frase, que es copia literal del art. 71 de la LILE, no elude en absoluto la cuestión de fondo, que es tratar de otorgar naturaleza preceptiva o forzosa a lo que es en realidad una facultad o potestad, tanto de la ciudadanía, como de los grupos políticos.
- Otra diferencia entre ambas preguntas es que en la actual ya no se propone la necesidad de que los acuerdos en todos los proyectos de carácter local, una vez adoptados deban ser ratificados por medio de una consulta popular, sino que ahora lo que se exige es que los acuerdos en cuestión “*se encuentren en fase previa de tramitación administrativa*”, y que “*sean sometidos al procedimiento de consulta ciudadana*”.

En definitiva, lo que se trata es de introducir un trámite preceptivo en el procedimiento administrativo a la hora de adoptar cualquier acuerdo de este tipo. Sería algo similar a los trámites de información pública o de consulta pública previa, trámites todos ellos perfectamente legítimos y habituales. El problema es que tales trámites preceptivos deben tener una previsión legal, que si se refieren al Procedimiento Administrativo común corresponderá aprobar al Congreso Español (Art. 149.1.18ª C.E.) y si se refieren a otro tipo de procedimientos sectoriales, corresponderá a la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la competencia en la

materia, como es el caso de la Ley del Suelo y Urbanismo del País Vasco en materia urbanística, por ejemplo. En este caso, son los artículos 71 de la LBRL y el art. 80 de la LILE los que, en su caso, hubieran podido dotar a la consulta popular de carácter preceptivo en determinados procedimientos o clases de procedimientos, pero no lo hicieron, ninguno de ellos, ni menos aún la Ley de Procedimiento Administrativo Común contempla tal supuesto como preceptivo.

En lo que respecta a las entidades locales, y a la regulación de las consultas populares, conforme a la LILE (art. 80.2), estas pueden, a través de su potestad normativa, y *de acuerdo con lo previsto en dicha ley y lo que se establezca reglamentariamente*, desarrollar el ejercicio de tales consultas, pero lo que en ningún caso pueden hacer es alterar la propia naturaleza jurídica de las mismas, haciéndolas transitar de potestativas a preceptivas. Esto, a juicio de quien suscribe, supera el margen de actuación de las entidades locales en esta materia.

Efectivamente, no hay inconveniente en que un grupo político, o la iniciativa ciudadana, pueda plantear una consulta popular sobre un procedimiento administrativo en marcha, porque ni la tramitación de la consulta, ni su consumación, afectan a la validez del procedimiento administrativo². El problema surge cuando, como en este caso, se quiere dotar de naturaleza preceptiva a la tramitación de la consulta popular; en tal caso, su omisión sí sería susceptible de afectar a la validez del procedimiento administrativo.

En este sentido, es indiferente que este trámite necesario se plantee una vez iniciado el procedimiento administrativo (como parece sugerir la pregunta al exigir que los proyectos “se encuentren en fase previa de tramitación administrativa) o que se refiera a un momento anterior a la propia iniciación del procedimiento administrativo. De hecho, hay un claro ejemplo de trámite de participación ciudadana previo al propio expediente administrativo, como es el trámite de “consulta pública previa” previsto en el art. 133.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común:

Artículo 133. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

(...)

Este trámite de participación ciudadana es previo a la propia redacción del proyecto normativo, pero no por ello su omisión deja de afectar a la validez del procedimiento administrativo posterior de elaboración y aprobación de la normativa. Todo lo contrario, la consulta pública previa es un trámite esencial, cuya

omisión puede dar lugar a la anulación íntegra de la normativa aprobada³. El gran elemento diferenciador, con respecto a lo que ahora se nos propone, es que este trámite esencial viene contemplado en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común.

- Así pues, no podemos compartir el argumento de que al tratarse de un trámite previo, y no consistente en la ratificación del acuerdo, no se estén menoscabando las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos (art. 69.2 de la LBRL). En primer lugar, no solo el Pleno es un órgano representativo, sino que, especialmente lo es el Alcalde, quien “*ostenta la máxima representación del Ayuntamiento*” (art. 124.1 LBRL), y por añadidura la Junta de Gobierno Local y, en segundo lugar, que cada uno de tales órganos ostenta sus respectivas competencias y atribuciones, recogidas en el Título X de la LBRL. Al configurar el trámite de consulta popular como un trámite preceptivo, se estarían menoscabando o al menos alterando las facultades decisorias de los respectivos órganos representativos municipales. Asimismo, si tenemos en cuenta que la iniciativa para promover este tipo de consultas es de la ciudadanía o de los grupos políticos, mientras que en la gran mayoría de los casos la tramitación de los “*proyectos de competencia propia municipal y de carácter local de especial relevancia para el municipio*” será competencia de la Junta de Gobierno Local, vemos que se produciría una ingerencia de un órgano local en las competencias de otro, pues en primera instancia sería el Pleno quien habría de valorar si se dan las circunstancias que exigirían esa consulta pública previa y, por tanto, si procede o no dar cauce a ese trámite previo respecto de un procedimiento que en la mayoría de ocasiones no le correspondería al Pleno tramitar ni resolver

Todo esto, por supuesto, haciendo abstracción de cuanto hemos dicho sobre la competencia normativa, desarrollo, etc., y sin que se vislumbre la necesaria habilitación legal.

- En definitiva, a juicio de quien suscribe, tanto la pregunta anterior como esta incurren en un error al confundir la “consulta popular” del art. 80 de la LBRL, con la “iniciativa popular” del artículo 70 bis.2 LBRL⁴ o, más certeramente, con la “iniciativa legislativa popular”, ya fuera estatal (Ley Orgánica 3/1984) o autonómica (Ley País Vasco 10/2016, de 30 de junio).

² Sobre el carácter no vinculante de las consultas populares, ver, entre otras, la STS de 9 mayo 1997.

³ Ver, entre otras, la STSJ de Cataluña núm. 4197/2021 de 28 octubre: “(...) Finalmente, decir que, el trámite del art 133 Ley 39/15 es un trámite básico, esencial, no prescindible -salvo de forma excepcional, por determinadas circunstancias que no acaecen en nuestro supuesto-, y de especial relevancia (...). Por tanto, la omisión del trámite del art 133 Ley 39/15 está generando un defecto sustancial constitutivo de nulidad de pleno derecho, (...).”

⁴ “LBRL Artículo 70 bis. 2.: Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal.

Si lo que se pretende es modificar la propia naturaleza de las consultas populares, pasando de considerar su iniciativa como facultativa a hacerla preceptiva, como un trámite más de un procedimiento administrativo, algo perfectamente legítimo, lo que habrá que hacer será modificar la normativa (LBRL, LILE) que regula este tipo de consultas, pues de lo contrario, una consulta popular que pretendiera tal resultado vulneraría el principio de legalidad.

- Finalmente, y a modo de reflexión, es evidente que esta segunda pregunta formulada actúa como réplica al acuerdo que el Pleno adoptó hace escasos quince días, con base en un informe previo de esta Secretaría General del Pleno. Considera quien suscribe que un elemento tan importante de nuestra democracia como es la participación ciudadana, una de cuyas máximas expresiones es precisamente la consulta popular, no debería verse sometida al método de ensayo y error, pues es bien sabido que son difusos los límites entre el uso desmesurado del derecho y el abuso del mismo. En este sentido, cabe recordar que, tal y como dispone el art. 17 del Reglamento Orgánico de Consultas Ciudadanas, *“la Comisión Promotora podrá solicitar asesoramiento al Ayuntamiento-Servicio de Participación Ciudadana para mejorar o enriquecer el debate público previo a la citada consulta”*.

4.- Conclusión

Conforme a lo expuesto en el presente informe, a juicio de esta Secretaría General la iniciativa institucional de consulta popular planteada por la “Asociación Gaden”, **NO se ajusta a lo previsto en el artículo 71 de la LBRL, el art. 80 de la LILE y en el ROCC**, en tanto que la pregunta que se propone trata sobre asuntos excluidos de consulta según el Reglamento, al pretender una modificación indirecta de la normativa vigente sobre consultas populares, recogida tanto en legislación estatal básica como en legislación autonómica, desbordando así el ámbito de ejercicio de las consultas, y vulnera lo dispuesto en el art. 69 de la LBRL, por menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos municipales.

**EL SECRETARIO GENERAL ACCIDENTAL DEL PLENO
UDALBATZAREN BEHIN-BEHINEKO IDAZKARI NAGUSIA**