Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 25, abril de 2026
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 28-10-2025
Modificado: 14-12-2025
Aceptado: 10-12-2025
Publicación anticipada: 03-02-2026
Publicado: 27-04-2026
ISSN: 1989-8975 – DOI: https://doi.org/10.24965/reala.11603
Páginas: 7-24

Referencia: Vilas Villamarín, A. (2026). El «referéndum-iniciativa» en el procedimiento de alteración de los términos municipales: una propuesta de futuro. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 25, 7-24. https://doi.org/10.24965/reala.11603

El «referéndum-iniciativa» en el procedimiento de alteración de los términos municipales: una propuesta de futuro

The «referendum-initiative» in the procedure for municipal boundary alterations: A proposal for the future

Vilas Villamarín, Andrés
Universidad de Vigo. Departamento de Derecho Público (España – Spain)
ORCID: https://orcid.org/0009-0004-0433-8583
andres.vilas@uvigo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Investigador predoctoral en el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Vigo. Sus líneas de investigación se centran en los instrumentos de participación ciudadana en el gobierno local.

RESUMEN

Objetivos: el trabajo plantea un «referéndum-iniciativa» aplicable a la fase de impulso de los procedimientos de creación, supresión o alteración de los términos municipales, analizando su encaje en el régimen local vigente y poniendo especial énfasis en la naturaleza sui generis de la iniciativa popular de segregación, así como en la condición singular de los enclaves municipales. **Metodología:** el artículo adopta una metodología dogmático-jurídica basada en la interpretación sistemática de las normas sobre participación vecinal en los expedientes de alteración y de la jurisprudencia constitucional y ordinaria, proponiendo, asimismo, de *lege ferenda*, una tipología consultiva inspirada en el precedente paradigmático del asunto Don Benito-Villanueva de la Serena. **Resultados:** el ordenamiento prevé ya una iniciativa vecinal en los supuestos de segregación que, mediante la subrogación, garantiza la eficacia de la participación y del control ciudadanos, mientras que un «referéndum-iniciativa» se perfilaría como un instrumento viable en los casos de fusión o incorporación municipal. **Conclusiones:** el estudio propone la ordenación de esta nueva tipología referendaria como un mecanismo de legitimación democrática y de control directo sobre los representantes locales en cuestiones de naturaleza excepcional.

PALABRAS CLAVE

Términos municipales; referéndum-iniciativa; gobierno local; subrogación; alteraciones territoriales; iniciativa vecinal.

ABSTRACT

Objectives: This study proposes a «referendum-initiative» applicable to the initial phase of procedures for altering municipal boundaries. It analyzes its integration within the current local government framework and highlights the sui generis nature of popular initiatives in cases of segregation, as well as the unique legal status of municipal enclaves. **Methodology:** The article employs a dogmatic-legal methodology based on the systematic interpretation of the rules governing citizen participation in boundary alteration procedures, along with relevant constitutional and ordinary case law. It also proposes, de *lege ferenda*, a consultative typology inspired by the precedent-setting case of Don Benito-Villanueva de la Serena. **Results:** The legal framework already provides for a citizen initiative in segregation cases, which, through subrogation,

ensures effective participation and citizen oversight. In contrast, a «referendum-initiative» emerges as a viable instrument in cases of municipal merger or incorporation. **Conclusions:** The study advocates for the establishment of this new referendum typology as a mechanism for democratic legitimization and direct citizen control over local representatives in matters of exceptional importance.

KEYWORDS

Municipal terms; referendum-initiative; local government; subrogation; territorial alterations; citizen initiative.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. ESTUDIO PRELIMINAR SOBRE LA ALTERACIÓN DE TÉRMINOS MUNICIPALES. 3. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN VECINAL EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ALTERACIÓN DE LOS TÉRMINOS MUNICIPALES. 3.1. UNA INICIATIVA POPULAR SUI GENERIS EN EL PROCEDIMIENTO DE ALTERACIÓN TERRITORIAL Y SUS IMPLICACIONES. 3.2. CARÁCTER GENERAL DE LAS CONSULTAS POPULARES MUNICIPALES DEL ART. 71 LRBRL. 3.2.1. El problema de las «consultas sectoriales» en los casos de segregación. 3.2.2. La viabilidad del «referéndum-iniciativa» en los supuestos de incorporación y fusión. 4. LOS ENCLAVES MUNICIPALES: ESPECIAL REFERENCIA A LOS REFERÉNDUMS DE CONTENIDO ESTATUTARIO. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene por objeto el análisis de una modalidad específica de consulta popular –un «referéndum-iniciativa»[1]– vinculada al ejercicio de la iniciativa municipal en los procedimientos de creación, supresión o alteración de la planta local[2]. Esta tipología referendaria se enmarca en el mandato de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), cuyo art. 5 establece que «para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de *referéndum* allá donde la legislación lo permita».

Ahora bien, ni el constituyente[3] ni el legislador –tanto orgánico *ex* art. 92.3 de la Constitución española (CE), como ordinario, a través de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)– han desarrollado este supuesto excepcional de participación popular. De ahí que, si bien es cierto que una regulación incompleta no fomenta la participación, también lo es que, frente a la lógica del formalismo normativo, pueda sostenerse la existencia de una cierta «participación sin norma» (Castel Gayán, 2010, p. 185). Lo anterior se señala sin perjuicio del análisis *infra* sobre la iniciativa popular de segregación, prevista en los arts. 11 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (RPDT), y 9.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (RLRL).

El presente trabajo toma como punto de partida el conocido precedente de Don Benito-Villanueva de la Serena (2021) para examinar la normativa aplicable al denominado «referéndum-iniciativa»[4]. El objetivo

---

[1] Se acoge aquí el término utilizado por Scudiero (1971, pp. 51 y ss.) para describir los referéndums territoriales en Italia.

[2] Sobre la alteración de términos municipales pueden verse, entre otros, Sosa Wagner y De Miguel García (1987), Arias Martínez (2015, pp. 105-138) y Carbonell Porras (2018a, pp. 2473-2502; 2018b, pp. 5-21). Sobre la necesidad de corregir el *inframunicipalismo*, puede verse igualmente Carbonell Porras (2022, pp. 269-303).

[3] Sobre un estudio del referéndum local en la tradición jurídica española véase, por todos, Ibáñez Macías (2005, pp. 81 y ss.). Conviene destacar la ausencia de una reflexión profunda sobre las formas de participación vecinal durante el proceso de elaboración y aprobación de la Constitución. Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 109, de 13 de julio de 1978, pp. 4207-4212. La interpretación constitucional posterior, marcada por los conflictos vasco y catalán, evidencia un «olvido del referéndum local» y la falta de una «visión de conjunto» en el Estado autonómico (Ibáñez Macías, 2013, p. 98).

[4] La primera vez que el Consejo de Ministros se mostró favorable a una consulta en este ámbito fue en 1986, con motivo de la disolución del Ayuntamiento de Hiruerrieta (Gipuzkoa) y la creación de los municipios de Icazteguieta, Orendáin y Baliarrain. Véase el informe remitido por la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes al Senado, a petición del senador Jon Iñarritu García, con base en el art. 20.2 del Reglamento del Senado. Disponible en: https://www.senado.es/. Posteriormente, el Gobierno autorizó la convocatoria de una votación sobre la segregación del núcleo de población de Villamayor de Gállego del Ayuntamiento de Zaragoza (2005), pero esta consulta, prevista para el 15 de enero de 2006, constituía un intento de la Administración zaragozana por frenar fraudulentamente el procedimiento ya concluido de segregación y constitución del nuevo municipio (STJS Aragón 181/2002,

es determinar su posible encaje en alguno de los procedimientos de alteración territorial (art. 13 LRBRL), prestando especial atención al papel que desempeña la iniciativa vecinal en dichos procesos. Asimismo, se aborda el problema jurídico de los «enclaves municipales» y las implicaciones derivadas de la incorporación, en determinados estatutos de autonomía, de mecanismos de consulta para la «segregación-agregación» de estos residuos feudales (Sosa Wagner, 1986, pp. 600-627).

2. ESTUDIO PRELIMINAR SOBRE LA ALTERACIÓN DE TÉRMINOS MUNICIPALES

Corresponde a las CC. AA. la definición de la planta local, si bien dentro del marco definido por la normativa básica estatal (art. 13.1 LRBRL, en relación con los arts. 148.1.2.ª y 149.1.18.ª CE)[5]. Conforme a esta última, la creación y supresión de municipios, así como la modificación de sus límites territoriales, exige la observancia de una serie de trámites esenciales (audiencia de los municipios afectados, dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo autonómico, informe de la Administración que ejerza la tutela financiera y comunicación a la Administración del Estado) y de «unas normas básicas sobre el régimen de fusiones y segregaciones» (Arias Martínez, 2015, p. 109).

La legislación estatal distingue cuatro modalidades de alteración:

I. la agregación total o incorporación de uno o varios municipios a otro u otros limítrofes [arts. 2.1.ª RPDT y 3.1 a) TRRL];
II. la fusión de dos o más municipios limítrofes [arts. 2.2.ª RPDT y 3.1 b) TRRL];
III. la segregación de parte del territorio municipal para constituir un municipio independiente [arts. 2.3.ª RPDT y 3.1 c) TRRL]; y
IV. la segregación destinada a su agregación a un municipio colindante [arts. 2.4.ª RPDT y 3.1 d) TRRL].

La primera modalidad comporta «la anexión del término o términos municipales a otro municipio, en el cual quedará integrada a todos los efectos la personalidad de los municipios incorporados» y procede cuando existan notorios motivos de necesidad o de conveniencia económica o administrativa (arts. 4.1 y 2 RPDT y 4 TRRL). El municipio «incorporante» se convierte en sucesor universal de los bienes, derechos, acciones, deudas y cargas de la entidad extinguida, debiendo respetar las situaciones administrativas consolidadas (Sosa Wagner y De Miguel García, 1987, pp. 40-44).

El segundo supuesto (fusión) alude a la creación de una nueva entidad municipal y, de forma correlativa, a la extinción de los municipios que deciden integrarse en ella. Tras la reforma del art. 13 LRBRL introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, el ordenamiento distingue entre la fusión voluntaria de municipios (art. 13.4 a 6 LRBRL) y la posibilidad de incluir propuestas de fusión en los planes económico-financieros planteados por los entes locales (art. 116 bis LRBRL). La vía voluntaria permite que municipios colindantes de la misma provincia acuerden su fusión mediante convenio aprobado por mayoría simple, sin umbral de población y con prohibición de segregación durante diez años, ofreciendo incentivos como el incremento en la participación en tributos del Estado, prioridad en subvenciones y dispensa temporal de nuevos servicios obligatorios[6].

Conviene subrayar que, tras la modificación, el art. 13.6 LRBRL rebaja el umbral decisorio del pleno sobre la procedencia de la alteración (art. 10.4 RPDT) a la mayoría simple, opción legislativa cuyo encaje constitucional ha sido confirmado por la jurisprudencia a fin de fomentar la unión de municipios y mejorar

---

ECLI:ES:TSJAR:2002:521, FJ 5; STS de 7 de junio de 2005, ECLI:ES:TS:2005:3616). El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zaragoza, mediante sentencia de 12 de abril de 2007 (recurso núm. 631/2005), anuló la convocatoria al considerar que la capital carecía de competencia sobre un expediente ya finalizado.

[5] Sobre el fomento estatal de las fusiones (art. 13.3 LRBRL), véase STC 214/1989, de 21 de diciembre, FFJJ 8 y 9. En este sentido, «el bloque de constitucionalidad permite al Estado establecer los requisitos necesarios que deben reunir los municipios en todo el territorio nacional y, asimismo, dictar medidas tendentes a favorecer la fusión de municipios. Ello se justifica no solo en un concreto título competencial del Estado [art. 149.1.18.ª CE] sino también en la garantía de la posición constitucional de los municipios que se reconoce en los artículos 137 y 140 CE». Véase Arias Martínez (2015, p. 110). El TC, en la Sentencia 103/2013, de 25 de abril, señala: «sin perjuicio de la competencia exclusiva […] para la alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio, forma parte de la competencia estatal la regulación del elemento territorial y su relación con el resto de los elementos que componen la estructura municipal para configurar un modelo municipal común, competencia básica» (FJ 5).

[6] En España solo se han dado otros dos casos en democracia; en 2013, dos municipios gallegos se unieron para formar Oza-Cesuras (A Coruña) y, en 2017, se unieron Cerdedo y Cotobade (Pontevedra). Véase Carbonell Porras (2018a, pp. 2486-2487).

la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales[7]. Ahora bien, «resulta cuanto menos sorprendente –como señala Arias Martínez (2015, p. 122)–, debido a la relevancia del acuerdo», que la LRBRL prescinda aquí de la mayoría cualificada –voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación– que, en cambio, sí mantiene para las restantes modalidades (art. 47 LRBRL).

Sea como fuere, el acuerdo municipal conserva la naturaleza de acto de impulso del procedimiento, en cuanto expresa la iniciativa para la tramitación del expediente, sin cerrar el proceso decisorio, que corresponde en última instancia al Consejo de Gobierno autonómico, el cual resuelve mediante decreto conforme a la normativa autonómica y los arts. 13.1 RPDT y 9.5 TRRL.

A su vez, la vía del art. 116 *bis* LRBRL no configura una fusión coactiva en sentido estricto, pues la jurisprudencia constitucional ha precisado que la propuesta de fusión forzosa constituye una medida posible, no obligatoria, que debe respetar tanto la autonomía local como las competencias autonómicas (SSTC 41/2016, de 3 de marzo; 180/2016, de 20 de octubre; 107/2017, de 21 de septiembre). Con todo, Arias Martínez (2015, pp. 120-121)[8] ha subrayado el riesgo potencial de dicha previsión para la autonomía local y el ámbito competencial autonómico.

Finalmente, la segregación municipal puede adoptar dos modalidades: segregación y segregación-agregación. La primera permite la creación de un nuevo municipio mediante la separación de una parte del territorio de uno o varios municipios cuando concurran motivos permanentes de interés público –tales como la colonización interior, la explotación de recursos o la implantación de actividades industriales– conforme a los arts. 6 TRRL y 6 RPDT. La segregación-agregación posibilita la incorporación de parte del territorio de un municipio a otro colindante por razones urbanísticas o económicas (art. 7 RPDT). En cualquiera de los casos, la normativa exige garantizar la viabilidad económica de las entidades resultantes y la existencia de una diferenciación territorial real y efectiva, evitando la segregación de núcleos físicamente unidos al municipio originario por continuidad urbana (Carbonell Porras, 2018a, pp. 2480-2484).

Desde 1985, la legislación básica estatal supedita la creación de nuevos municipios a la existencia de un núcleo de población territorialmente diferenciado y a la acreditación de que ni la nueva entidad ni la matriz verán mermada la calidad de los servicios locales, asegurando además que el nuevo municipio podrá atender las competencias que le son propias. Tras la reforma de la LRBRL operada por la Ley 27/2013, el art. 13.2 LRBRL incorpora dos requisitos adicionales de notable impacto: el núcleo segregado debe contar con, al menos, 4 000 habitantes y los municipios resultantes han de ser financieramente sostenibles, conforme a los principios de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Se trata de requisitos básicos estatales que, en virtud del art. 149.1.18.ª CE, constriñen la competencia normativa autonómica en la materia, desplazando cualquier regulación autonómica contraria (cláusula de prevalencia ex art. 149.3 CE)[9]. Debe añadirse que la exigencia relativa al umbral poblacional y a la sostenibilidad financiera solo rige cuando la creación del nuevo municipio es consecuencia de una segregación, pero no cuando se deriva de un proceso de fusión (Carbonell Porras, 2018a, pp. 2480-2484)[10]. No en vano, varias leyes autonómicas prevén precisamente la fusión como mecanismo para asegurar la prestación adecuada de los servicios obligatorios en municipios que, de forma individual, carecen de capacidad o recursos suficientes (arts. 13.4 a 6 LRBRL)[11].

---

[7] «Más allá de la virtualidad real de esta previsión (y de la valoración de oportunidad que merezca que una decisión evidentemente trascendental para la vida municipal no esté sujeta a un régimen de mayoría cualificada), es claro que dinamiza el principio constitucional de autonomía local (art. 137 CE) y facilita las fusiones voluntarias con el fin de lograr una reducción del mapa municipal instrumental de los principios de eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). Se sitúa, por tanto, en el terreno de las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE)» (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 6 a).

[8] «[…] es previsible que ninguno de los posibles municipios colindantes esté interesado en participar en dicha fusión debido, precisamente, al delicado estado financiero y económico en el que se encuentra el Ayuntamiento […]. Esta fusión forzosa, además de limitar la autonomía local, invade la competencia autonómica para disciplinar la alteración de los términos municipales puesto que, […], resulta discutible que el Estado pretenda alterar puntualmente y no mediante el establecimiento de criterios generales, el mapa municipal de las Comunidades Autónomas, cuando son ellas las competentes para adoptar estas decisiones».

[9] Véase Antelo Martínez (2013, pp. 91-102).

[10] En sentido contrario, advierte Arias Martínez (2015, p. 125) que los municipios que, aun fusionándose, no lleguen a alcanzar un mínimo de 4 000 habitantes *ex* art. 13.2 LRBRL, «no podrán suscribir un convenio de fusión», una consecuencia difícilmente justificable, a juicio de la autora, pues excluye precisamente a la mayoría de los candidatos.

[11] Sobre estas cuestiones, el TC ha señalado que «la exigencia de que se creen nuevos municipios solo cuando resulten financieramente sostenibles (art. 13.2 LRBRL), si no deriva directamente de los arts. 31.2, 103.1 y 135 CE, entra dentro, sin lugar a dudas, de la competencia estatal para diseñar el modelo municipal español; exactamente igual la fijación de mínimos poblacionales: el Estado

Una vez delimitado el marco conceptual y normativo que sirve de premisa al estudio, es posible abordar seguidamente el examen de los referéndums sobre esta materia.

3. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN VECINAL EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ALTERACIÓN DE LOS TÉRMINOS MUNICIPALES

La institución del referéndum[12] –y, en un sentido más amplio, el conjunto de consultas populares– se caracteriza por una notable pluralidad de tipologías (consultivos, decisorios, abrogativos, etc.)[13], cuya delimitación exige atender a elementos como su objeto, efectos jurídicos, ámbito territorial, momento de celebración dentro del *iter* decisional o sujetos titulares de la iniciativa (Morel, 2018, pp. 53-84)[14]. No obstante, esta diversidad de modalidades referendarias no equivale a la definición reconocida por la jurisprudencia constitucional, la cual delimita de manera precisa tanto su naturaleza como el régimen jurídico que le es aplicable[15]. En efecto, el TC ha construido un concepto orgánico-procedimental de referéndum que no depende ni del carácter vinculante de la consulta, ni de su posición en el *iter* decisional, siendo un elemento personalista –identidad del sujeto consultado (cuerpo electoral)– y no finalista el que lo caracteriza; se trata, en consecuencia, de una especie del género «consulta popular» cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del conjunto de ciudadanos que tienen reconocido el derecho de sufragio activo en un determinado ámbito territorial, expresivo de la voluntad del pueblo, conformado y exteriorizado a través de un procedimiento materialmente electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, incluidas las garantías administrativas y jurisdiccionales, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho *ex* art. 23.1 CE[16].

Por otro lado, la *praxis* judicial reconoce la existencia de consultas populares no referendarias, que se caracterizan por procedimientos menos formalizados y, aun cuando se encuentren institucionalizadas, carecen de los requisitos señalados *supra*. Dentro de esta categoría se incluyen mecanismos que podrían considerarse meros sondeos institucionalizados[17], los cuales, si bien poseen cierta relevancia política o social, no constituyen verdaderos mecanismos de decisión popular, reservados propiamente a los instrumentos de «democracia directa» (SSTC 63/1987, de 20 de mayo, FJ 5; 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3; 119/1995, de 17 de julio, FFJJ 3 y 6; ATC 399/1990, FJ 2). Más aún, la dinámica surgida en el contexto del proceso independentista catalán ha propiciado lo que Fernández Ramos (2019) califica como un auténtico «artificio del derecho público español»[18]: la celebración de consultas populares no referendarias mediante votación.

---

puede desarrollar un modelo municipal al amparo del art. 149.1.18.ª CE "basado en mayores exigencias de población y territorio", si lo considera "necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía"» (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 6 b, citando la STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5).

[12] Sobre el concepto de referéndum en España pueden verse, entre otros, Castellà Andreu (2013, p. 132) y Bueno Armijo (2008, pp. 208 y ss.).

[13] Véase Torres del Moral (1988, pp. 122 y ss.); STC 51/2017, 10 de mayo, FJ 4.

[14] *Prima facie,* todas las modalidades referendarias comparten una característica común: su alcance limitado, ya que la decisión popular se circunscribe a uno o varios asuntos concretos; además, la pregunta debe formularse con objetividad, claridad y simplicidad, de modo que la respuesta pueda expresarse en términos binarios («Sí» o «No») o, en su caso, entre un número reducido de opciones (Smith, 1976, pp. 4-5; Setälä, 2009, pp. 19-32).

[15] En cambio, García García (2009, pp. 48 y ss.) define las consultas del art. 71 LRBRL «una modalidad de participación administrativa y no política, razón por la cual está ausente en ellas el llamamiento al cuerpo electoral en cuanto titular de la soberanía […] y ese llamamiento no se hace como titulares de la soberanía, sino en su condición de vecinos». En sentido contrario, Sánchez Barrilao (2025, pp. 194-195) vincula la consulta popular municipal con la democracia directa y el derecho fundamental a la participación política (art. 23.1 CE); también con la garantía de amparo (art. 53.2 CE) y de constitucionalidad «a tenor de la consideración LRBRL como parte del bloque de constitucionalidad».

[16] Véanse, entre otros, SSTC 51/2017, de 10 de mayo, FJ 5 c); 31/2015, de 25 de febrero, FJ 8 b); 31/2010, de 28 de junio, FJ 69; 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2; 119/1995, de 17 de julio. Sobre una visión crítica de la construcción jurisprudencial véanse, entre otros, Lasagabaster Herrarte (2008, pp. 55 y ss.), López Basaguren (2009, pp. 202-240) y Carrasco Durán (2013, pp. 13-41).

[17] V. gr., el art. 53 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana de Cataluña. Sobre estas y otras formas de «democracia participativa» véanse, entre otros, Fernández Ramos y Pérez Monguió (2019, pp. 143 y ss.), Pizzorusso (1973, pp. 1473 y ss.) y Ramírez Nárdiz (2010, pp. 175 y ss.). Asimismo, véase la consulta de carácter no vinculante sobre «el modelo de la Feria de Abril», organizada en abril de 2024 por el Ayuntamiento de Sevilla a través de la sede electrónica municipal, en la que pudieron participar tanto las personas mayores de edad empadronadas como los titulares de casetas o de carruajes no empadronados (https://www.sevilla.org/decidesevilla/).

[18] «[…] la consulta popular no referendaria mediante votación aparece como un instrumento artificioso, exclusivo de nuestro ordenamiento […]. Cabe pensar que, si el TC hubiese admitido la competencia normativa de las Comunidades Autónomas […] o el

Al analizar la participación ciudadana en el ámbito local, la cuestión se vuelve especialmente compleja, en parte por la aparente discrepancia conceptual entre la jurisprudencia constitucional y la ordinaria. Las consultas populares municipales *ex* art. 71 LRBLR podrían interpretarse, según la definición constitucional, como consultas de carácter referendario [SSTC 31/2015, de 25 de febrero, FJ 5; 51/2017, de 10 de mayo, FJ 5 c)], dado que implican la manifestación directa de la voluntad de la totalidad de los vecinos; esto es, una *apellatio ad populum* mediante el órgano de expresión más autorizado: el cuerpo electoral municipal (o cuasi electoral)[19], compuesto por los vecinos con derecho de sufragio (o cuasi electores)[20] [STC 31/2015, de 25 de febrero, FJ 8 b)].

Esta interpretación, en cambio, no coincide plenamente con la posición adoptada por el TS, que no parece asumir la concepción orgánico-procedimental de la institución. En este sentido, la Sala de lo Contencioso ha precisado que la distinción entre «referéndum y consulta popular municipal» se encuentra claramente delineada en el FJ 2 de la STC 103/2008, de 11 de septiembre[21], encuadrando la segunda dentro del fenómeno más amplio de la democracia participativa; además, aclara que la consulta local constituye una modalidad de participación ciudadana en los asuntos públicos con un régimen jurídico propio, distinto del referéndum previsto en el art. 92 CE, en línea con la exclusión de su ámbito de aplicación establecida en la D. A. de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (LOMR)[22]. En contraste, el TC ha defendido que corresponde a la LOMR «la previsión, genérica o en abstracto, de consultas referendarias distintas a las contempladas de modo expreso en la norma fundamental, consultas cuya regulación constituye contenido necesario, pero no exclusivo, de dicha ley orgánica», añadiendo, en suma, que esto fue precisamente lo que hizo el legislador orgánico *ex* art. 92.3 CE «para los *referenda* municipales» *ex* D. A. LOMR, en relación con el art. 71 LRBRL [STC 51/2017, de 10 de mayo, FJ 5 c)].

Sea como fuere, resulta pertinente centrar el análisis en la posibilidad de incorporar una modalidad específica de referéndum local dentro del procedimiento de alteración de los términos municipales en España. En este sentido, la Comisión de Venecia, en el informe *Referendums in Europe: an analysis of the legal rules in European States* (CDL-AD(2005)034), destaca que cuando determinadas decisiones se someten automáticamente a votación popular, puede hablarse propiamente de un «referéndum obligatorio» (apdos. 22-26), que, en el ámbito regional, se vincula normalmente a la revisión de normas fundamentales –como ocurre en los *Länder* suizos, en las regiones italianas o con ocasión de las reformas estatutarias–, y que, en el plano local, se asocia habitualmente a los procesos de modificación de los límites geográficos de las entidades locales que integran la comunidad política.

El caso español pone de manifiesto las limitaciones de un régimen jurídico que, en su configuración actual, no fomenta la participación vecinal en la alteración *intraprovincial*. Esta carencia ha derivado en que el Ejecutivo haya denegado *ex* art. 149.1.32.ª CE la autorización para la convocatoria de la mayoría de las consultas municipales, en particular, respecto de los expedientes para la creación de nuevos municipios mediante segregación (art. 2.2.ª TPDT)[23], fusión (art. 2.3.º RPDT)[24] o segregación-agregación (art. 2.4.º

Estado regulase estas convocatorias […], esta otra figura de la consulta no referendaria mediante votación, pensada como un sucedáneo de[l referéndum], tal vez no se habría regulado por el legislador autonómico» (Fernández Ramos, 2019, p. 45).

[19] El llamamiento del art. 71 LRBRL comporta una convocatoria general al cuerpo electoral municipal (electores) o, a lo sumo, un llamamiento general al conjunto de los *vecinos residentes*, pertenecientes al padrón municipal (como menciona el art. 80.5 LELEus); «un procedimiento y unas garantías que, aunque no sean idénticos a los previstos en la legislación electoral estatal, comport[an] un grado de formalización de la opinión ciudadana que [es] materialmente electoral» [STC 137/2015, de 11 de junio, FJ 4 b)]. La Sentencia del TSJ de Cataluña 868/1997 de 6 de noviembre (ECLI:ES:TSJCAT:1997:1387) señala que el decreto de convocatoria de la consulta popular municipal es un «acto análogo» a los decretos de convocatoria de elecciones generales, locales o de referéndum, que, aunque no tenga la misma naturaleza política, la misma finalidad y significado, «no quita que posean idéntica estructura», esto es, que conlleve un proceso electoral (FJ 15).

[20] Sobre los efectos de la ampliación del cuerpo electoral véase, por todos, Fernández Ramos y Pérez Monguió (2019, pp. 19 y ss.).

[21] Véase STS 1336/2023, de 26 de octubre, ECLI:ES:TS:2023:4309, FJ 4.

[22] Véase STS de 29 de noviembre de 2016, ECLI:ES:TS:2016:5157, FJ 2, citando a SSTS de 17 de febrero de 2000, ECLI:ES:TS:2000:1205, FJ 4, citado en SSTS de 29 de noviembre de 2016, ECLI:ES:TS:2016:5157, FJ 2; 23 de septiembre de 2008, ECLI:ES:TS:2008:4930, FJ 2; 15 de noviembre de 2012, ECLI:ES:TS:2012:7682, FJ 2.

[23] V. gr., la entidad local descentralizada de San miguel de Balenyà trató de segregarse del Ayuntamiento de Seva (Barcelona) en 1986, a pesar de no cumplir los requisitos legalmente previstos (arts. 13.2 LRBRL y 3 y 6 RPDT). Tres décadas después, la población decidió celebrar una consulta *ad hoc*, sin autorización del Gobierno central, a fin de deslindarse del término municipal*, Europapress.es*, 02-04-2017.

[24] El Gobierno de la nación denegó la solicitud de Santa Cruz de Tenerife y San Cristóbal de La Laguna (Tenerife) sobre la convocatoria de una consulta sobre la fusión de ambos términos municipales en uno solo –que, además, se convertiría en la nueva capital de Tenerife–. Véase el informe remitido por la Secretaría de Estado, citado *supra*, nota 5.

RPDT)[25] –no se han solicitado votaciones populares en supuestos de agregación (art. 2.1.º RPDT)–. El Gobierno ha sostenido, en términos generales, bien que no concurren los requisitos materiales exigidos por el art. 13.2 LRBRL, bien que no se cumple alguna de las condiciones concurrentes[26] previstas en el art. 71 LRBRL, en relación con la D. A. LOMR.

El art. 71 LRBRL establece como presupuesto para autorizar la celebración de una consulta:

I. que el objeto se refiera a un asunto de la competencia propia municipal –arts. 1, 18.1. f), 25 y 71 LRBRL y arts. 3 y 4 CEAL–;
II. que la cuestión planteada tenga carácter local;
III. que el tema sea de especial relevancia para los intereses de los vecinos; y
IV. que no verse sobre materia hacendística[27].

Únicamente se respeta el principio de territorialidad exigido en la legislación básica cuando la consulta se limita al ejercicio de la iniciativa municipal para la tramitación del expediente, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 13 y 22.2 LRBRL y 9.2 y 3 TRRL.

En este sentido, el expediente de alteración de términos municipales puede iniciarse (Sosa Wagner, 1986, pp. 600-627; Sosa Wagner y De Miguel García, 1987, pp. 57 y ss.):

I. por el órgano autonómico competente, de oficio o a instancia de la Administración estatal, provincial o municipal (art. 9 RPDT) –v. gr., cuando no hay acuerdo entre las corporaciones afectadas[28]–;
II. por los propios ayuntamientos, de forma voluntaria, mediante acuerdo plenario adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación [arts. 22.2 b) y 47.2 a) LRBRL, 9.2 TRRL y 10 RPDT] o, en el caso del convenio de fusión, por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios fusionados (art. 13.6 LRBRL); y
III. finalmente, en los supuestos de *segregación* parcial, por la mayoría de los vecinos residentes en la parte o partes que pretendan segregarse, quienes deberán constituir una comisión promotora (arts. 9.3 TRRL y 11 RPDT). Como se dirá *infra*, en este último caso, el expediente deberá elevarse a la autoridad autonómica para su resolución definitiva, en cualquier caso, incluso cuando los acuerdos municipales no resulten favorables a la separación (art. 9.3 TRRL).

Solamente en el segundo supuesto (iniciativa voluntaria del ayuntamiento) resulta procedente solicitar la celebración de una votación popular. Por el contrario, una consulta relativa a la ratificación o rechazo de la alteración propuesta excede la competencia municipal y adquiere carácter *supramunicipal*, dado que la resolución definitiva corresponde al gobierno autonómico mediante decreto (arts. 9.5 TRRL, 14 LRBRL y 13.1 RPDT, en relación con los arts. 148.1.2.ª y 149.1.18.ª CE).

Previo al análisis de «referéndum-iniciativa» como instrumento para recabar *ex ante* la opinión de los vecinos sobre posibles alteraciones territoriales, resulta pertinente analizar el papel de la iniciativa vecinal en la normativa estatal, la cual reconoce una figura *sui generis* que habilita a la mayoría de los residentes en la parte o partes afectadas por un proceso de segregación a promover su tramitación.

---

[25] V. gr., la consulta sobre la segregación del territorio de Mendillori del municipio de Valle de Egüés (Pamplona) y, en su caso, sobre su constitución como municipio independiente o su incorporación al municipio de Pamplona. Esta consulta fue archivada, aunque fue finalmente celebrada por vía de hecho el 8 de junio de 1997, tal y como consta en el expediente 1997/04 del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática –documentación obtenida mediante solicitud de acceso a la información pública formulada al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre–. Finalmente, el Decreto Foral 180/1998, de 1 de junio, aprobó la segregación del territorio de la urbanización de Mendillorri, del municipio del Valle de Egüés para su agregación al término municipal de Pamplona (BOE, núm. 183, de 1 de agosto de 1998, pp. 26289-26290).

[26] La doctrina del TS aclara que son «requisitos concurrentes y, dados los términos en que se formulan, 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». Véase STS de 17 de febrero de 2000, ECLI:ES:TS:2000:1205, FJ 4, citado en SSTS de 29 de noviembre de 2016, ECLI:ES:TS:2016:5157, FJ 2; o 15 de noviembre de 2012, ECLI:ES:TS:2012:7682, FJ 2.

[27] Véase SSTS de 15 de noviembre de 2012, ECLI:ES:TS:2012:7682, FJ 2; de14 de noviembre de 1989, ECLI:ES:TS:1989:6352. La exigencia de competencia y carácter local opera como un límite máximo, mientras que la especial relevancia constituye un umbral mínimo que debe alcanzarse para legitimar la convocatoria, a lo que se añade el límite material relativo a los asuntos de Hacienda local, que, en el caso de la alteración territorial, no resulta de aplicación. Véase Pflueger Tejero (2016, p. 14).

[28] V. gr., en Andalucía, los procedimientos para la creación y supresión de municipios o la alteración de sus términos puede iniciarse, de conformidad con el art. 95.1 c) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (LALAnd): a) por uno, varios o todos los ayuntamientos afectados, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta del número legal de miembros; b) por la diputación provincial de la provincia en que radiquen; o, c) por la consejería competente sobre régimen local de la Junta de Andalucía.

3.1. Una iniciativa popular *sui generis* en el procedimiento de alteración territorial y sus implicaciones

La legislación estatal no reconoce de forma expresa una iniciativa vecinal en los procedimientos de fusión y agregación municipal, si bien tal posibilidad puede inferirse del ejercicio de la iniciativa popular previsto en el art. 70 *bis*.2 LRBRL. Frente a ello, los arts. 9.3 TRRL y 11 RPDT sí establecen un cauce específico al exigir una petición escrita suscrita por la mayoría de los vecinos residentes en el ámbito territorial que pretenda segregarse; en tal caso, el expediente debe ser elevado al órgano competente para su resolución definitiva, aun cuando los acuerdos adoptados por las corporaciones locales resulten desfavorables. Algunas normas autonómicas han desarrollado este esquema con mayor intensidad. Así, la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, y la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, facultan al órgano autonómico competente para subrogarse, de oficio o a instancia de parte, y continuar la tramitación del procedimiento de alteración territorial cuando, transcurrido el plazo de tres meses, el ayuntamiento no hubiera adoptado acuerdo alguno sobre la petición vecinal (arts. 14.3 LALRio y 13.3 LALAra). El Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, que aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aunque sin aludir de forma expresa a la subrogación frente a un acuerdo denegatorio o ante la inactividad municipal, impone al ayuntamiento la obligación de resolver en el plazo de un mes desde la presentación de la solicitud de segregación en el registro municipal [art. 17.1 a), *in fine*, LMRL*Cat*].

Por añadidura, algunas leyes autonómicas amplían expresamente la iniciativa popular a todos o a algunos de los trámites de creación, supresión o alteración de la planta local, estableciendo distintos porcentajes de firmas y de apoyo vecinal. Esta ampliación genera tensiones competenciales, en particular cuando los requisitos autonómicos resulten más gravosos que los previstos en el art. 70 *bis*.2 LRBRL o cuando se modifique el círculo de personas legitimadas –v. gr., entre *vecinos residentes* o *electores* (Guerrero Vázquez, 2025, pp. 281-308)–. La cuestión central reside en determinar si, en los supuestos de fusión o agregación, los porcentajes establecidos en el art. 70 *bis*.2 LRBRL –20 % en municipios de hasta 5 000 habitantes; 15 % entre 5 001 y 20 000; y 10 % a partir de 20 001– operan como referencia o límite máximo al desarrollo autonómico; y, correlativamente, si en los casos de segregación las leyes regionales pueden legítimamente ampliar o reducir el umbral exigido por los arts. 9.3 TRRL y 11 RPDT. Asimismo, se debe determinar en qué medida la iniciativa de segregación *ex* arts. 9.3 TRRL y 11.4 RPDT configura un régimen autónomo respecto de la iniciativa popular del art. 70 *bis*.2 LRBRL, al establecer expresamente un porcentaje de adhesión distinto –petición de la mayoría simple de los vecinos residentes en el sector correspondiente–, y si esta naturaleza singular podría extenderse por analogía a los supuestos de incorporación o fusión municipal, o incluso a la celebración de un eventual referéndum municipal, en atención a los efectos jurídicos que las normas estatal y autonómica anudan a dicha iniciativa.

En primer lugar, la Ley 7/1999, de Aragón, y la Ley 1/2003, de La Rioja, amplían esta iniciativa a todos los expedientes de alteración, ya sea por la población afectada o por los vecinos interesados (arts. 8.2 y 13.2 LALAra[29]; arts. 9 y 14.2 LAL*Rio*[30]), sin que ninguna de ellas especifique un porcentaje de apoyo para otros casos que no sean la segregación. En este caso, exigen respectivamente la mayoría simple o los dos tercios de los vecinos *censados con derecho a sufragio*, frente a la mayoría de los *residentes afectados* prevista en los arts. 9.3 TRRL y 11 RPDT.

Por su parte, la Ley 1/1998, de Castilla y León, y el Decreto Legislativo 2/2003, de Cataluña, sí establecen umbrales específicos de participación vecinal en las fusiones o demás alteraciones: la mayoría de los residentes en cada municipio (art. 16.4 LRLCyL)[31] o al menos el 50 % del censo electoral del municipio o parte afectada [art. 17.1 a) LMRL*Cat*][32]. Por añadidura, la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de

---

[29] «Los vecinos interesados podrán promover la alteración de términos municipales. En los casos de segregación, la iniciativa corresponderá a la mayoría de los vecinos censados con derecho a sufragio en la parte del territorio que pretenda segregarse. En todos los supuestos, el Ayuntamiento deberá adoptar acuerdo sobre la petición formulada en el plazo de tres meses desde su presentación» (art. 13.2 LALAra).

[30] «Los vecinos interesados podrán promover la alteración de términos municipales. En los casos de segregación, la iniciativa corresponderá a la *mayoría de dos tercios* de los vecinos censados con derecho a sufragio en la parte del territorio que pretenda segregarse. En todos los supuestos, el Ayuntamiento deberá adoptar acuerdo sobre la petición formulada en el plazo de tres meses desde su presentación» (art. 14.2 LALRio).

[31] «Podrá iniciarse por los vecinos el procedimiento cuando se trate de los supuestos contemplados en los artículos 10, 11 y 15 de esta ley, mediante solicitud formulada por la *mayoría de los residentes* en la parte o partes que hayan de segregarse, o de cada uno de los municipios a fusionarse» (art. 16.4 LRLCyL).

[32] «El expediente […] puede iniciarse también *a petición de los vecinos*, en una *mayoría del 50 %,* como mínimo, del último censo electoral del municipio o de la parte o partes del mismo en el supuesto de segregación. En este último caso, el ayuntamiento

Entidades Locales de Castilla-La Mancha (LELCLM), establece en su art. 5 d) que la solicitud deberá provenir de las dos terceras partes de los vecinos del municipio que pretenda la agregación o fusión, y en el art. 11 d) exige idéntico porcentaje respecto de los vecinos del núcleo afectado por la segregación (arts. 20 y ss., LELCLM).

En suma, estas autonomías elevan los niveles de adhesión requeridos o limitan los sujetos legitimados –residentes o electores– para promover los expedientes de alteración[33], configurando un marco heterogéneo en torno a los elementos esenciales de esta forma de participación vecinal. Fernández Ramos y Pérez Monguió (2019, pp. 97 y ss.) advierten, en relación con el art. 70 *bis*.2 LRBRL, que la legislación autonómica no puede desconocer la regulación básica estatal; sin embargo, sí resulta posible «rebajar los porcentajes fijados […] (no así elevarlos), así como extender el derecho a impulsar la iniciativa a otros vecinos del municipio (no así restringirlos)». Aplicando esta regla a la iniciativa vecinal de segregación, el porcentaje máximo admisible sería, pues, el de la mayoría de los vecinos residentes en la porción territorial que pretenda segregarse (arts. 9.3 TRRL y 11 RPDT), lo cual ya constituye una exigencia elevada.

Esta severidad se justifica por la singularidad de la iniciativa vecinal en materia de segregación, vinculada al mecanismo de subrogación administrativa mencionado *supra*, que asegura su efectividad y la convierte en un auténtico instrumento de participación y control *bottom-up* (Morel, 2019, pp. 37-48): aun cuando el acuerdo municipal sea desfavorable o incluso frente a la inacción del órgano de gobierno local (arts. 13.3 LALAra y 14.2 LALRio), el expediente debe elevarse necesariamente a la autoridad autonómica competente para su tramitación y resolución definitiva; la competencia de iniciativa se desplaza directamente desde la comisión promotora hacia la autoridad autonómica, incluso contraviniendo el criterio plenario del máximo órgano de representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal.

En contraposición, resulta difícil justificar que las leyes autonómicas establezcan expresamente porcentajes específicos para los expedientes de fusión o agregación más elevados que los previstos en el art. 70 *bis*.2 de la LRBRL. En ningún caso puede atribuirse, *de lege lata,* efectos jurídicos vinculantes a la iniciativa vecinal, ni imponerse una obligación al órgano plenario. Conforme al art. 69.2 LRBRL, el pleno conserva su autonomía decisoria, debiendo verificar el cumplimiento de los requisitos formales que acompañan a la iniciativa y emitir un auténtico pronunciamiento político sobre la existencia de trascendencia del asunto (Expósito Gómez, 2019, p. 160) y sobre la oportunidad de incoar voluntariamente el expediente, con las mayorías previstas en los arts. 22.2 LRBRL, 9.2 TRRL y 10 RPDT.

Surge, por contraste, la cuestión de si es posible extender jurídicamente el mecanismo de subrogación a los procedimientos de fusión o incorporación, es decir, limitar las facultades decisorias del ayuntamiento en la fase de incoación a favor de una iniciativa vecinal *subrogada* o de los resultados favorables de una eventual consulta popular, dejando la resolución final al órgano autonómico competente, sin afectar la autonomía municipal ni el principio de representación política (art. 69.2 LRBRL).

3.2. Carácter general de las consultas populares municipales del art. 71 LRBRL

El único procedimiento aplicable *de lege lata* al denominado «referéndum-iniciativa» sería el previsto en el art. 71 LRBRL, en conexión con la D. A. LOMR y el art. 149.1.32.ª CE, que reservan al Estado la competencia exclusiva sobre la autorización de consultas populares por vía de referéndum. Este precepto constitucional constituye, además, la única referencia sobre las tipologías admisibles en el ámbito local, sin que especifique la categoría concreta que puede establecerse.

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha matizado esta limitación, al señalar que la previsión de determinados supuestos de referéndum por parte del constituyente «no agota el elenco de referendos admisibles en nuestro ordenamiento» (STC 31/2015, FJ 5). Asimismo, ha extendido el ámbito de aplicación de la Ley de Referéndum *ex* art. 92.3 CE más allá de sus previsiones, considerando que la ordenación de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución constituye un «contenido necesario, pero no exclusivo» de esta norma (STC 51/2017, FJ 5 c). En consecuencia, la LOMR no solo regula las

---

debe adoptar el acuerdo en el plazo de un mes, a contar desde la presentación de la petición en el registro municipal» [art. 17.1 a) LMRL*Cat*].

[33] Sobre la dispar consideración de la doctrina constitucional respecto de los instrumentos de participación política y el papel normativo de las CC. AA., véase, entre otros, Aguiar de Luque (2017, p. 1836). En particular, en cuanto a la regulación autonómica de la iniciativa legislativa popular (ILP) frente al referéndum [SSTC 19/2015, FFJJ 2 d) y 4; 51/2017, FJ 6 c)].

condiciones y el procedimiento de las modalidades de referéndum constitucionalmente previstas, sino que se erige como la norma idónea para cumplir la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE en conexión con el derecho de participación política reconocido en el art. 23.1 CE [SSTC 31/2010, FJ 69; 31/2015, FJ 6 B) a); 138/2015, FJ 3].

A partir de esta premisa –sin desconocer que la jurisprudencia ordinaria ha calificado la consulta prevista en el art. 71 LRBRL como no referendaria[34]–, autores como Orduña Prada (2017, pp. 75-89) sostienen que el régimen jurídico del referéndum municipal se articula sobre una triple fuente normativa:

I. el legislador orgánico, mediante la Ley de referéndum [STC 51/2017, FJ 5 c)];
II. el legislador básico estatal sobre régimen local; y
III. los legisladores autonómicos, en desarrollo de sus competencias estatutarias[35], todo ello bajo la necesaria autorización estatal para su celebración (art. 149.1.32.ª CE).

De esta manera, resulta jurídicamente posible que un eventual «referéndum-iniciativa» sea regulado por el legislador ordinario conforme a los arts. 148.1.2.ª y 149.1.18.ª CE, siempre que se respeten las limitaciones derivadas del esquema competencial Estado-CC. AA. y su previsión, genérica o en abstracto, en la D. A. LOMR (STC 51/2017, FJ 5 c).

El caso Don Benito-Villanueva de la Serena[36] constituye la primera consulta popular sobre fusión municipal relativamente exitosa (Torrecillas Martínez, 2022, pp. 617-646). Los ayuntamientos pacenses aprobaron en plenos extraordinarios, celebrados el 14 de octubre de 2021, la convocatoria de las consultas, con el objetivo de obtener el respaldo mayoritario de la ciudadanía. Las preguntas sometidas a votación buscaban determinar si los vecinos estaban de acuerdo con que sus respectivos ayuntamientos ejercieran «la iniciativa para la tramitación del procedimiento de fusión» con el otro municipio, conforme a los arts. 13 y 22.2 LRBRL y 9.2 TRRL, que facultan a los municipios colindantes a promover dicho procedimiento de manera voluntaria.

El Consejo de Ministros, mediante acuerdo de 8 de noviembre de 2021, autorizó la celebración de las consultas, considerando que las preguntas se limitaban al ejercicio de la iniciativa municipal y no al resultado final del procedimiento, que corresponde al gobierno autonómico; respetando, en consecuencia, el principio de territorialidad *ex* art. 71 LRBRL.

A continuación, se examina la posible incorporación del «referéndum-iniciativa» al ordenamiento jurídico, comenzando por su carácter innecesario en los procedimientos de segregación, para luego analizar su eventual aplicación en los expedientes de fusión o agregación municipal.

3.2.1. *El problema de las «consultas sectoriales» en los casos de segregación*

El problema que plantea la celebración de consultas populares en los supuestos de segregación municipal se manifiesta, esencialmente, en dos planos. En primer lugar, debe advertirse que el ordenamiento ya

---

[34] Se deja de lado, en este punto, el debate sobre si la consulta popular municipal *ex* art. 71 LRBRL debe considerarse un referéndum o, por el contrario, corresponde calificarla como una consulta no referendaria o como una «modalidad cualificada de participación ciudadana», más allá de la aclaración realizada *supra* (apartado 3) respecto a la divergencia existente entre la jurisprudencia ordinaria y la constitucional. Véase SSTS de 29 de noviembre de 2016, ECLI:ES:TS:2016:5157, FJ 2; de 17 de febrero de 2000, ECLI:ES:TS:2000:1205, FJ 4, 23 de septiembre de 2008, ECLI:ES:TS:2008:4930, FJ 2; SSTS de 15 de noviembre de 2012, ECLI:ES:TS:2012:7682, FJ 2; STSJ 386/2015 del País Vasco, de 9 de septiembre, ECLI:ES:TSJPV:2015:2871. La propuesta se acoge a la visión temprana de Font i Llovet (1985, pp. 123-130); en sentido contrario, por todos, Expósito Gómez (2019, pp. 152-156).

[35] Un ejemplo claro de esta concreción normativa del derecho de participación por ley ordinaria es el siguiente: mientras el art. 26.3 de la Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local de Navarra establece que «la Junta Electoral de Zona procederá a la proclamación de los resultados de la consulta, remitiendo una copia del acta de proclamación al Ayuntamiento para que proceda a su publicación en el "Boletín Oficial de Navarra" y la fije en el tablón de anuncios»; el art. 108.6 LOREG exige, en cambio, que la JEC publique los resultados en el *BOE*. Ante esta contradicción, la doctrina de la JEC ha resuelto que, en este caso, no resulta aplicable la LOREG, sino la ley autonómica. Véanse los acuerdos de la JEC 66/2018 de 3 de octubre (Exp. 414/28); 98/2015 de 25 de marzo (Exp. 414/25).

[36] Los vecinos ratificaron el proceso con un 90,5 % de los votos a favor en Villanueva de la Serena y un 66,3 % en Don Benito; sin embargo, la fusión todavía no ha sido formalizada. Véase el decreto de convocatoria de consulta popular sobre fusión Don Benito-Villanueva de la Serena (anuncio 5265/2021, de 1 de diciembre, BOP de Badajoz, núm. 229, pp. 1-5); Resolución de 10 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Protocolo General de Actuación en materia de impulso y apoyo al proceso de fusión de Don Benito y Villanueva de la Serena (BOE, núm. 65, de 17 de marzo de 2023, pp. 40595-40605). Véase Diputación de Badajoz (29-10-2021). El pleno de la Diputación da cuenta del protocolo de actuación con Don Benito y Villanueva para impulsar su fusión. Disponible en: https://www.dip-badajoz.es/

prevé un cauce especial de participación ciudadana a través de la iniciativa y comisión promotora regulada en los arts. 9.3 TRRL y 11 RPDT –que, además, impone el apoyo de la mayoría de los vecinos afectados–, de modo que la eventual convocatoria de una consulta podría suponer una duplicidad de mecanismos participativos en la fase inicial del procedimiento. En segundo lugar, surge la cuestión de quiénes son los sujetos legitimados para participar en esa consulta, puesto que, si la votación se limitara a los vecinos residentes en la parte del municipio que pretende segregarse, estaríamos ante una consulta de carácter sectorial[37] que no requeriría autorización estatal.

Son especialmente significativas las conclusiones adoptadas por el Consejo de Ministros en el procedimiento de denegación de la consulta de Galdakao (2018), relativa a la inclusión de nueve barrios en el proceso abierto de segregación[38]. Tras constatar que la votación propuesta cumplía los requisitos materiales de competencia propia municipal y de carácter local, y reconocer además que el asunto revestía una indiscutible trascendencia para los ciudadanos, el Gobierno rechazó su celebración precisamente por no dirigirse al conjunto de la comunidad vecinal. Se concluyó que el requisito de la «especial relevancia para los vecinos» no se satisfacía plenamente y que el acuerdo plenario, de 31 de enero de 2018, presentaba una contradicción que impedía calificar la decisión municipal como un acuerdo válido de convocatoria a efectos de D. A. LOMR y art. 71 LRBRL, al existir una discrepancia entre el sujeto destinatario de la consulta –una parte de la población (consulta sectorial)– y la institución invocada –consulta popular de carácter general–.

Aunque el art. 71 LRBRL no exige de forma expresa que la votación se dirija a la totalidad del cuerpo electoral municipal, para el Gobierno estatal esta interpretación resulta indudable, al ir implícita en la propia naturaleza de la institución. La redacción del precepto indica que el asunto debe ser «de especial relevancia para los intereses de los vecinos», sin distinguir entre vecinos afectados y llamados a participar, lo que obliga a concluir que, dada la trascendencia del asunto, el referéndum municipal tiene vocación universal. Esta concepción se corresponde con la opción del legislador vasco de régimen local, que identifica expresamente al sujeto afectado como «la comunidad vecinal» (art. 80 LILEus). En la misma línea, el TSJ del País Vasco, en su Sentencia 157/2018, de 2 de mayo (ECLI:ES:TSJPV:2018:384), señala que «las consultas populares devienen más idóneas para aquellos asuntos de competencia propia municipal y de carácter local, de especial relevancia para toda la comunidad vecinal», mientras que los instrumentos de participación previstos en el art. 82 LIL*Eus* se reservan para aquellos supuestos de afectación parcial o reducida, «ya por la materia, ya por su escasa incidencia en unos sectores de la población sobre otros», correspondiendo al intérprete determinar su encaje mediante la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados (FJ 4).

Finalmente, el concepto constitucional de referéndum[39] incorpora un elemento orgánico señalado *supra*, en virtud del cual los poderes públicos solo pueden formular una *apellatio ad populum* mediante el órgano de expresión más autorizado: el cuerpo electoral municipal (o cuasi electoral), compuesto por los vecinos con derecho de sufragio (o cuasi electores)[40]. Este criterio orgánico excluye aquellas formas participativas en las que el ciudadano actúa en atención a intereses particulares o sectoriales (uti singulus o uti socius)[41]. En términos semejantes, la STC 137/2015, de 11 de junio, precisa que las consultas sectoriales «presuponen el llamamiento a un sujeto jurídico más restringido que el cuerpo electoral, en cuanto articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral» (FJ 9)[42].

---

[37] Esta última está prevista, v. gr., en el art. 81 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILEus), en los arts. 3.3, 5.2 y 29 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana de Cataluña o en los arts. 33 y ss. de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía. Sobre el concepto de «consultas no referendarias» véase, por todos, Fernández Ramos y Pérez Monguió (2019, pp. 143 y ss.).

[38] El municipio vizcaíno había acordado, en sesión plenaria de 25 de abril de 2015, la creación de una comisión paritaria integrada por representantes del ayuntamiento y de la población de Usansolo, con el objetivo de elaborar una propuesta que iniciase el proceso de segregación. Ante la falta de acuerdo en el seno de la comisión, el pleno municipal decidió, en sesión extraordinaria de 31 de enero de 2018, someter a consulta popular la opinión de los vecinos de nueve barrios de Galdakao respecto a su participación en el proceso abierto de segregación de Usansolo. Véase el acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018.

[39] Véase *supra*, nota 13.

[40] Véanse *supra*, notas 19 y 20.

[41] El Tribunal hace una distinción clara entre la participación *uti cives, uti singulus* y *uti socius* [SSTC 119/1995, de 17 de julio, FJ 6; 31/2015, de 25 de febrero, FJ 5 a)], en el sentido de que la participación política conlleva una interpelación a la ciudadanía, no como mero interesado o individuo, sino como titular de la soberanía (grupo, como colectividad, como ciudadanía en conjunto).

[42] V. gr., las encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular (art. 122 EAC). El propio Ayuntamiento de Galdakao, mediante acuerdo plenario adoptado en sesión de 27 de enero de 2022, acordó abrir un proceso de consulta ciudadana en la modalidad de consulta sectorial y de ámbito territorial limitado en Usansolo. Véase el Decreto

En conclusión, admitir una consulta popular vía referéndum dirigida exclusivamente a los vecinos electores o residentes en la parte del municipio que pretende segregarse comporta el riesgo de desdibujar los contornos definitorios de la institución prevista en el art. 71 LRBRL, la cual exige, *prima facie*, un alcance universal[43]. Por añadidura, la intervención vecinal se encuentra suficientemente garantizada, en todo caso, mediante la iniciativa de segregación (arts. 9.3 TRRL y 11 RPDT), que, por un lado, opera como un instrumento participativo específico (y de apoyo mayoritario) y, por otro, constituye, a través del mecanismo de subrogación, una vía más eficaz de control político que una eventual consulta no referendaria.

En contraposición, el «referéndum-iniciativa» parece encontrar cobijo normativo en el supuesto de fusión o incorporación, como se demuestra *supra* en el asunto Don Benito-Villanueva de la Serena.

3.2.2. *La viabilidad del «referéndum-iniciativa» en los supuestos de incorporación y fusión*

Cabe sostener la viabilidad de un «referéndum-iniciativa» en los procesos de fusión o agregación, aunque, al igual que en el caso de los enclaves, su configuración no se ajusta plenamente al esquema constitucional del referéndum consultivo (art. 92 CE)[44]. En el asunto Don Benito-Villanueva de la Serena*,* los acuerdos municipales de 14 de octubre de 2021 establecían que, aunque las consultas no fuesen jurídicamente vinculantes, la iniciativa de fusión no se llevaría a cabo si no se alcanzaba un mínimo del 66 % de votos favorables entre los participantes de cada una de las consultas[45]. Esta previsión plantea la cuestión de si tal previsión podría aproximar la consulta –al menos funcionalmente– a un mecanismo de aprobación decisoria.

Una correcta interpretación de la legislación vigente sobre régimen local no permite sostener tal conclusión ni admitir que los acuerdos pudieran configurar *ad hoc* un *quórum* de aprobación con efectos jurídicos impeditivos o habilitantes sobre la alteración territorial. El art. 69.2 LRBRL excluye expresamente la posibilidad de que los resultados de una consulta vinculen a la corporación, lo que impide atribuirles eficacia decisoria *ex lege*. En consecuencia, frente a la ausencia de obligatoriedad jurídica del resultado, la exigencia del 66 % debe entenderse como un mero compromiso político de los órganos representativos, que condiciona la oportunidad de continuar el procedimiento, pero, *prima facie,* no altera su naturaleza no vinculante.

Con todo, aunque mediante esta figura se pretenda simplemente conocer *ex ante* la opinión de la comunidad afectada –los vecinos electores o residentes del municipio que se propone agregar a otro, o los vecinos de dos o más municipios que proyectan su unión– y tales ciudadanos se encuentren igualmente representados por los órganos a los que corresponde la adopción de la decisión en la fase resolutoria (el Gobierno autonómico), cabe considerar, *de lege ferenda*, que este mecanismo podría aproximarse más a un instrumento de carácter decisorio que a un referéndum consultivo en sentido estricto[46]. Esta apreciación guarda analogía con el referéndum de iniciativa estatutaria *ex* art. 151.1 CE, en el marco del proceso autonómico, y encuentra, asimismo, un claro referente comparado en los referéndums italianos relativos a la modificación del territorio regional, provincial y municipal (arts. 132.1 y 133.1 de la Constitución italiana)[47]. En relación con estos últimos, Scudiero[48] sostuvo que la única vía para resolver la cuestión relativa a la

---

2022/0505, de 7 de marzo (BOB, núm. 4, de 16 de marzo, pp. 1-2). Asimismo, el art. 46.2 de la Norma Foral 9/2012, de 5 de diciembre, de Demarcaciones Territoriales de Vizcaya, permite la celebración de una consulta sectorial.

[43] Paradójicamente, el art. 12 de la Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos de las Illes Balears, establece que «el referéndum se puede circunscribir a todo el término municipal o a una parte concreta del mismo», lo que contradice frontalmente la doctrina constitucional anteriormente citada. Además, cabe señalar que Baleares no cumplió su compromiso de reformar este precepto, tal como se recogía en la Resolución de 17 de diciembre de 2019, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, que publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears (BOE, núm. 12, de 14 de enero de 2020, pp. 3511-3513).

[44] En términos parecidos, López Olivares (1996, pp. 689-690) defendía que es posible introducir una especie de referéndum municipal de ratificación o derogación de acuerdos municipales de conformidad con la actual legislación básica sobre Régimen local, dado que no tiene las mismas consecuencias jurídicas la expresión del art. 92.1 CE, referida a las «decisiones políticas de especial trascendencia», y el objeto de las consultas populares municipales del art. 71 LRBRL, sobre asuntos de «especial relevancia para los intereses de los vecinos [...]. La Constitución solo limita el carácter consultivo del referéndum respecto de que tiene ámbito nacional, pero nada dice de los autonómicos, provinciales, municipales de otro ámbito que pudiéramos pensar».

[45] Véase el decreto de convocatoria de consulta popular sobre fusión Don Benito-Villanueva de la Serena (anuncio 5265/2021, de 1 de diciembre, BOP de Badajoz, núm. 229, pp. 1-5).

[46] Sobre la distinción entre el *référendum de décision* y el *référendum de consultation* véase Torres del Moral (1988, pp. 122 y ss.).

[47] Véase el art. 15 del *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267).

[48] Según Scudiero (1971, pp. 48-49 y 51-61), cabe distinguir entre el *referendum-controllo*, cuando se subraya su función de verificar la conformidad de la iniciativa institucional con los intereses de las poblaciones afectadas, y el *referendum-iniziativa*, cuando

naturaleza jurídica del instrumento consistiría en configurarlo expresamente como un referéndum decisorio de iniciativa, de manera que:

a) si el resultado es desfavorable, se genera una clara imposibilidad para continuar con la modificación territorial (la comunidad afectada vota en contra de la alteración); y
b) si el resultado es favorable, se preserva la discrecionalidad de la autoridad competente para resolver, dado que la eficacia del referéndum se agota en la fase de iniciativa, permitiendo al gobierno autonómico apartarse de la voluntad popular municipal cuando lo estime necesario en función del interés general que institucionalmente debe representar.

El segundo problema que plantea la inclusión de esta figura es el carácter excepcional de los instrumentos de democracia directa en el marco constitucional (por todas, STC 119/1995, de 17 de julio, FFJJ 3, 4 y 6). El constituyente configuró un sistema democrático predominantemente representativo, en el cual la voluntad soberana encuentra su cauce natural y ordinario en los órganos representativos; esta excepcionalidad es la que impide al legislador ordinario diseñar libremente nuevas modalidades referendarias, imponiendo que solo la ley orgánica *ex* art. 92.3 CE pueda establecer, con las excepciones y límites constitucionalmente previstos, nuevas figuras referendarias (STC 51/2017, de 10 de mayo, FJ 6). Asimismo, el carácter excepcional del referéndum municipal se refleja tanto en los requisitos materiales establecidos en el art. 71 LRBRL como en la intervención necesaria de órganos municipales y supramunicipales durante el procedimiento.

No obstante, si la excepcionalidad se define en términos graduales, como la mayor o menor intensidad de la intervención directa del pueblo en el proceso de toma de decisiones (Aguiar de Luque, 2017, p. 1840), cabe preguntarse si el referéndum local puede configurarse como un complemento de participación política. La doctrina constitucional delimita su articulación al «espacio institucional propio de una democracia representativa» (STC 51/2017, FJ 5 c), lo que implica que este no debe emplearse de manera habitual, ni utilizarse para resolver cuestiones reservadas a los representantes electos o al legislador ordinario; su uso debe restringirse a asuntos de especial trascendencia política, lo que lo convierte en una herramienta extraordinaria para momentos excepcionales. De acuerdo con esta lógica, el referéndum sobre alteraciones territoriales *intraprovinciales* debe considerarse una forma excepcional de participación, en contraste con consultas sobre asuntos de gestión ordinaria, como el cambio de fecha de una fiesta patronal o el nombre de una calle (Expósito Gómez, 2019, p. 156)[49].

Por añadidura, conviene subrayar que la doctrina constitucional aún no ha elaborado una radiografía completa del régimen jurídico aplicable a los referéndums *intraestatales*. Aunque sostiene que la LOMR es la única norma idónea para crear modalidades añadidas de referéndum y garantizar la homogeneidad de su implementación (art. 149.1.1.ª CE)[50], existen, al margen de esta ley, figuras referendarias regionales o locales que pueden encuadrarse dentro del concepto de referéndum «orgánico-procedimental» del TC[51], integradas en el marco de las instituciones autónomas propias [art. 147.2 c) CE]: por un lado, los referéndums de reforma estatutaria previstos por aquellas regiones que accedieron a la autonomía por la denominada «vía lenta» (art. 143 CE), como Aragón (art. 115 EAAR), Extremadura (art. 91 EAEX), la Comunidad Valenciana (art. 81 EACV) y Canarias (arts. 200-202 EACAN) (Cebrián Zazurca, 2021, pp. 326-341); y, por otro, los citados referéndums de «segregación-agregación» de enclaves municipales [D. T. 3.ª d) EACL y arts. 8 c) EAPV y 10 c) EAAR].

---

se destaca su función de impulso político. Ambos se caracterizan por su naturaleza local, en la medida en que se dirige exclusivamente a las poblaciones directamente interesadas por la modificación, y no al conjunto del cuerpo electoral correspondiente a la autoridad llamada a decidir (en el caso español, la comunidad autónoma).

[49] V. gr., el acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de febrero de 2025, sobre la autorización de una consulta en el Ayuntamiento de La Toba (Guadalajara), relativa a si el recinto municipal de la Campa Agrícola de la Cruz de los Alcores reúne las condiciones para celebrar los *bailes nocturnos* de las fiestas del pueblo.

[50] La premisa del Tribunal es que la institución representa una forma excepcional del ejercicio del derecho fundamental de participación política y una manifestación concreta de la soberanía nacional. Por ende, considera que dicha ley no solo debe prever las condiciones y el procedimiento de los referéndums constitucionales, sino también ordenar, en su caso, la incorporación de nuevas figuras. Solo mediante normas estatales pueden preverse «los supuestos, tipos y formas de referéndum, sus ámbitos territoriales, los casos en que puede haber lugar a su convocatoria, sus procedimientos de desarrollo y garantías y, en fin, el reconocimiento jurídico a dar al pronunciamiento popular» (SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 3; 31/2015, de 25 de febrero, FJ 6; STC 137/2015, de 11 de junio, FJ 4). Este principio cobra aún más importancia cuando está en juego el derecho de sufragio (art. 23.1 CE) y, en particular, cuando el referéndum se concibe como una manifestación de la soberanía nacional (art. 1.2 CE). Por ello, el Tribunal asigna al Estado la potestad de establecer las condiciones básicas en su ejercicio (art. 149.1.1.ª CE), sin perjuicio del grado de descentralización política existente.

[51] Véase *supra,* nota 13.

4. LOS ENCLAVES MUNICIPALES: ESPECIAL REFERENCIA A LOS REFERÉNDUMS DE CONTENIDO ESTATUTARIO

El Gobierno ha denegado sistemáticamente la autorización de todos los referéndums sobre «segregación-agregación» de enclaves debido a que la solicitud se presenta en un momento procedimental inadecuado, como ocurrió, v. gr., en los casos de Villaverde de Trucios[52] y Treviño[53].

La alteración de un enclave implica un procedimiento con dos fases: segregación de la Comunidad actual y agregación a la nueva; esta doble fase de revisión estatutaria y/o alteración territorial afecta al territorio como elemento esencial de las autonomías involucradas, requiriendo la revisión estatutaria en ambas regiones, incluso si alguno de los estatutos carece de la garantía explícita sobre el territorio prevista en el art. 147.2 b) CE (STS, 22 de enero de 1993, ECLI:ES:TS:1993:13619, FJ 5).

Con todo, conviene advertir que el régimen jurídico de esta subcategoría difiere del previsto en la legislación sobre Régimen Local –y, en particular, de un eventual «referéndum-iniciativa»– al tratarse de materias de competencia estatutaria (relativas a la garantía sobre el territorio) y de carácter *supralocal*. Los estatutos del País Vasco (art. 8 EAPV)[54], de Castilla y León (D. T. 3.ª EACL, antigua D. T. 7.ª)[55] y de Aragón (art. 10 EAAR) regulan expresamente un procedimiento referendario especial para estos residuos feudales *interautonómicos*[56]*.* Cabe señalar que, aunque el Estatuto aragonés no utilice el término referéndum, sino que se refiera a una «consulta expresamente convocada al efecto»[57], la jurisprudencia, a diferencia de la consulta popular municipal regulada en el art. 71 LRBRL, califica esta modalidad como un verdadero «referéndum municipal» (STS de 22 de enero de 1993, ECLI:ES:TS:1993:13619, FJ 1). Asimismo, el TC respalda la exigencia de autorización estatal previa para estas votaciones, conforme al art. 149.1.32.ª CE y la D. A. LOMR (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 3), aplicando el régimen jurídico propio del referéndum. De hecho, tanto el Estatuto vasco como el aragonés establecen que esta modalidad solo puede convocarse «previa la autorización competente al efecto» [arts. 8 b) EAPV y 10 b) EAAR, respectivamente]. Por añadidura, el TS señala que, aunque no se aplica el régimen del art. 71 LRBRL, el único elemento regulatorio del referéndum de «segregación-agregación» de enclaves es la D. A. LOMR, que exige tal autorización (SSTS, de 22 de enero de 1993, ECLI:ES:TS:1993:13619, FJ 1; de 24 de febrero de 1997, ECLI:ES:TS:1997:1263, FJ 6; STSJ de Castilla y León 659/1999, de 9 julio, recurso núm. 453/1998, FJ 2). En otras palabras, aunque la ley del referéndum no regule expresamente esta figura municipal, sí establece preceptivamente que toda práctica referendaria requiere autorización estatal, con independencia de que esté o no prevista constitucionalmente.

Prima facie, estos «referéndums de contenido estatutario»[58], sin estar expresamente previstos en la Constitución, constituyen puntos de fricción con el marco constitucional. Su previsión autonómica parece contradecir el principio ya expuesto, conforme al cual toda práctica referendaria debe encontrar cobertura en la legislación orgánica estatal *ex* art. 92.3 CE (Sáenz Royo, 2018, p. 53)[59]. No obstante, el

---

[52] El municipio cántabro decidió, en sesión plenaria de 26 de septiembre de 1986, activar el procedimiento previsto en el art. 8 EAPV, vulnerando así el Estatuto de Autonomía de Cantabria. Véase STS de 22 de enero de 1993, ECLI:ES:TS:1993:13619, FJ 1.

[53] Sobre el caso Treviño puede verse, entre otros, Belda Pérez-Pedrero (2000, pp. 203-230), Informe remitido por la Secretaría de Estado, citado *supra*, 5, o la toma en consideración de la Proposición de Ley Orgánica presentada por el Parlamento vasco, relativa a la alteración de los límites provinciales (BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, número 175-1, de 28 de febrero de 2014; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación, núm. 240, de 18 de noviembre de 2014, pp. 1-54).

[54] Sobre la inclusión de los enclaves de Treviño y de Villaverde de Trucios véase el art. 2.3 de la propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi (BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 149-1, de 21 de enero de 2005).

[55] Estos mecanismos representan una solución democrática para estos residuos feudales, partiendo de la premisa básica del protagonismo fundamental de los habitantes del enclave, los cuales, primero por medio de su(s) ayuntamiento(s) y después por referéndum, deben promover y ratificar el deseo de agregarse a la región en la que se hallan enclavados. Véase STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 6, que desestima los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno y Parlamento vascos contra la D. T. 7.ª EACyL. También los acuerdos de Puebla de Arganzón y Condado de Treviño, de 17 de octubre y 26 de enero de 1980, respectivamente, de agregación de dichos enclaves a la provincia de Álava.

[56] Sobre los enclaves *intraautonómicos* e *interautonómicos* véase, por todos, Bello Paredes y Prieto Álvarez (2013, pp. 301-338).

[57] El Estatuto vasco exige, para la incorporación de estos sectores o municipios, la celebración de un referéndum entre sus habitantes «expresamente convocado, previa la autorización competente al efecto y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos» [art. 8 b) EAPV]. Asimismo, el Estatuto castellanoleónes requiere el «refrendo entre los habitantes del territorio, municipio o municipios que pretendan la segregación, aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos» [D. T. 3.ª.1. c) EACL].

[58] *A contrario sensu*, sobre los referéndums «sin significado ni contenido constitucionalmente prefijado», véase, por todos, Aguiar de Luque (2017, p. 1836).

[59] De la Quadra-Salcedo Janini (2019, pp. 71-77) considera paradójico que el referéndum consultivo autonómico deba preverse en la LOMR cuando, en realidad, no constituye una de las modalidades constitucionalmente previstas. En términos comparados puede verse, por todos, Garrido López (2025, pp. 46-48).

TC señala que la inexistencia de un precepto constitucional «que condicione expresamente el procedimiento de alteración del territorio de las Comunidades Autónomas», a salvo su aprobación por las Cortes Generales (art. 141.1 CE), permite a estas últimas regular los procedimientos y requisitos específicos de segregación-agregación, como una garantía indispensable de la propia identidad territorial, según se deriva de los arts. 137, 140, 141.1, 147.2 b) y 147.3 CE (SSTC 103/2008, de 11 de septiembre; 99/1986, de 11 de julio)[60].

Una lógica finalista permite extraer una conclusión respetuosa con el marco constitucional. Estas figuras cumplen una función materialmente equivalente a la prevista para los referéndums de reforma estatutaria, de conformidad con los arts. 147.3 y 152.2 CE[61], en la medida en que implican una modificación sustancial del contenido de la norma estatutaria. Es decir, tanto las modalidades previas de reforma estatutaria (arts. 115 EAAR, 91 EAEX, 81 EACV, 200-202 EACAN) como los procedimientos referendarios sobre los enclaves constituyen mecanismos de revisión de los respectivos estatutos. Ahora bien, mientras las primeras configuran requisitos generales de reforma, las segundas se presentan como requisitos específicos vinculados a la alteración del territorio de las CC. AA. afectadas –como sucede análogamente con el procedimiento especial previsto para la eventual incorporación navarra al País Vasco de la D. T. 4.ª CE, art. 47.2 EAPV y D. A. 2.ª LORAFNA (Aguado Renedo, 2011, pp. 541-554)–.

5. CONCLUSIONES

La potestad de iniciativa municipal en los procedimientos de alteración territorial –si bien sometida a un riguroso control de legalidad por parte de las Administraciones autonómica y estatal– abre un cauce específico para la participación directa de los vecinos afectados en procesos de fusión, agregación o segregación. Conviene advertir que la experiencia evidencia la resistencia tradicional de los vecinos a respaldar medidas que impliquen la supresión de la entidad propia. Tal oposición, fundada en razones sentimentales, políticas y en la consideración del municipio como entidad natural (Cosculluela Montaner, 2012, p. 17) opera como un condicionante relevante para valorar la viabilidad de cualquier propuesta *de lege ferenda* relacionada con la reconfiguración del mapa local.

Dado que ya existe una iniciativa vecinal específica para la segregación, el denominado «referéndum-iniciativa» en los expedientes de fusión o incorporación se configuraría como un instrumento de legitimación democrática en decisiones excepcionales, diferenciándose de la gestión ordinaria, y un cauce de control democrático frente a los gobiernos locales. En este marco, la aplicación analógica del mecanismo de subrogación previsto en el art. 9.3 TRRL podría desempeñar un papel relevante, aunque persiste la cuestión de si esta solución resuelve la tensión existente entre participación directa y representación, en la medida en que comporta la intervención de una instancia superior (gobierno autonómico) en contra eventualmente de la postura de la autoridad local.

El diseño de nuevas modalidades de referéndum local debe evaluarse según dos criterios complementarios:

I. el modelo institucional y democrático-constitucional que regula la participación vecinal, en especial conforme al art. 149.1.32.ª CE; y
II. el reparto competencial entre Estado y CC. AA., que delimita el margen de actuación de legisladores y entes locales. Desde esta óptica, el referéndum-iniciativa puede configurarse como un instrumento que refuerza la participación directa de los vecinos y, al mismo tiempo, respeta el espacio institucional propio de la democracia representativa.

En este punto resulta oportuno concretar la propuesta *de lege ferenda* relativa al referéndum-iniciativa. Partiendo de que su ámbito material no se apartaría del estrecho margen competencial previsto en la D. A. LOMR y art. 71 LRBRL –esto es, asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos–, la incorporación de esta nueva tipología no exigiría

[60] No es posible alterar el territorio autonómico sin observar el procedimiento previsto para la revisión del Estatuto, «a no ser que en éste se contengan reglas específicas para llevar a cabo dichas alteraciones» (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 5).

[61] En términos análogos, mientras las autonomías de «vía rápida» están *obligadas* a incorporar el referéndum en los procedimientos de reforma estatutaria –conforme al art. 10 LOMR y al citado art. 152.2 CE–, las CC. AA. de la «vía lenta» están *facultadas* para arbitrar, *ex* art. 147.3 CE, procedimientos de reforma que contemplen un referéndum de ratificación de la reforma, o bien referéndums insertos en fases antecedentes del procedimiento de revisión (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 147).

una reforma profunda del régimen local. El núcleo de la modificación recaería sobre la competencia del Estado *ex* art. 149.1.18.ª CE, a fin de establecer de manera expresa los efectos jurídicos del resultado de la consulta en la fase de iniciativa. Esto implicaría concretar legislativamente:

a) su efecto negativo, atribuyendo eficacia impeditiva al acuerdo municipal cuando el resultado de la consulta fuese desfavorable a la alteración territorial; y
b) un efecto positivo, en caso de voto favorable, mediante la subrogación autonómica (en línea con el art. 9.3 TRRL) para evitar bloqueos derivados de la inactividad o resistencia del gobierno local y permitir la continuación del procedimiento hasta su resolución por el gobierno autonómico.

Desde esta perspectiva no sería necesaria una reforma de la LOMR, cuya D. A. ya contiene una «previsión genérica o en abstracto» de los «referenda municipales», en relación con el art. 71 LRBRL [STC 51/2017, de 10 de mayo, FJ 5 c)]. La intervención estatal podría así limitarse a la definición de las bases del régimen jurídico de esta modalidad referendaria, dejando a las CC. AA. su desarrollo o complemento normativo.

Finalmente, el procedimiento referendario previsto para la alteración de enclaves municipales constituye un mecanismo especial de modificación territorial *interautonómico*, previsto por los propios estatutos como alternativa a la revisión estatutaria formal, conforme a los arts. 147.2 b) CE y 141.1 CE, que exigen la delimitación territorial en los estatutos y la aprobación de cualquier alteración mediante ley orgánica (SSTC 36/1981 de 12 de noviembre; 99/1986 de 11 de julio; 170/1889 de 19 de octubre).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguado Renedo, C. (2011). Referéndum autonómico y jurisprudencia constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, (28), 541-554. https://doi.org/https://doi.org/10.5944/trc.28.2011.6971

Aguiar de Luque, L. (2017). Referéndum y estado autonómico: una reflexión desde la jurisprudencia constitucional. En L. J. Parejo Alfonso y J. Vida Fernández (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI: libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo* (vol. 2, pp. 1831-1858). Tirant lo Blanch, Universidad Carlos III de Madrid e Instituto Pascual Madoz.

Antelo Martínez, A. R. (2013). Fusiones de municipios: ¿prevalencia del derecho estatal en el régimen de adopción de acuerdos? Especial referencia al caso de los municipios de Oza y Cesuras en la provincia de A Coruña. *Revista de Estudios Locales Cunal*, (155), 91-102.

Arias Martínez, M. A. (2015). La fusión de municipios. En M. Almeida Cerreda, C. Tubertini y P. C. Gonçalves (dirs.) y D. Santiago Iglesias, F. di Lascio y P. Cruz Silva (coords.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa* (pp. 105-138). Thomson Reuters-Civitas.

Belda Pérez-Pedrero, E. (2000). El condado de Treviño: la STC 99/1986, de 11 de julio, doce años después. En E. Espín Templado y F. J. Díaz Revorio (coords.), *La justicia constitucional en el Estado democrático* (pp. 203-230). Tirant lo Blanch.

Bello Paredes, S. A. y Prieto Álvarez, T. (2013). Los enclaves territoriales en España: el paradigma del enclave de Treviño. *Revista de Administración Pública*, (192), 301-338. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-192-septiembrediciembre-2013/los-enclaves-territoriales-en-espana-el-paradigma-del-enclave-de-trevino-2

Bueno Armijo, A. (2008). «Consultas populares» y «referéndum consultivo»: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial. *Revista de Administración Pública*, (177), 195-228. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-177-septiembrediciembre-2008/consultas-populares-y-referendum-consultivo-una-propuesta-de-delimitacion-conceptual-y-de-2

Carbonell Porras, E. (2018a). La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado. En M. Vaquer Caballería, Á. M. Moreno Molina y A. Descalzo González (coords.), *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso* (vol. 3, pp. 2473-2502). Tirant lo Blanch.

Carbonell Porras, E. (2018b). La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (9), 5-21. https://doi.org/10.24965/reala.v0i9.10513

Carbonell Porras, E. (2022). Los municipios pequeños: entre la supresión y la revitalización. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, (14), 269-303.

Carrasco Durán, M. (2013). Referéndum versus consulta. *Revista de Estudios Políticos*, (160), 13-41. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-160-abriljunio-2013/referendum-versus-consulta-1

Castel Gayán, S. (2010). La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (312), 183-208. https://doi.org/https://doi.org/10.24965/reala.v0i312.9815

Castellà Andreu, J. M. (2013). Consultas populares no referendarias en Cataluña. ¿Es admisible constitucionalmente un tertium genus entre referéndum e instituciones de participación ciudadana? *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (extra 14), 121-155.

Cebrián Zazurca, E. (2021). Algunas notas acerca de los referéndums de ratificación de la reforma estatutaria en las comunidades autónomas del artículo 143 de la Constitución. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (56), 326-341. https://doi.org/10.71296/raap.64

Cosculluela Montaner, L. (2012). Presentación. En L. Cosculluela Montaner, L. Medina Alcoz, M. Hernando Rydings y E. Carbonell Porras (coords.), *Crisis económica y reforma del régimen local* (pp. 17-48). Thomson Reuters Aranzadi.

De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2019). Los referéndums y las consultas populares no referendarias de ámbito autonómico: algunas cuestiones. En C. Garrido López y E. Sáenz Royo (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico* (pp. 69-78). Marcial Pons.

Expósito Gómez, E. (2019). La paulatina reforma del marco legal sobre consultas populares locales: ¿un mismo plato con distintos aliños? En C. Garrido López y E. Sáenz Royo (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico* (pp. 151-186). Marcial Pons.

Fernández Ramos, S. (2019). Las consultas populares no referendarias mediante votación: ¿un artificio del derecho público español? *Revista General de Derecho Administrativo*, (52). https://www.iustel.com//v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=421868

Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M. (2019). *Vox populi: consultas populares y procesos participativos*. Aranzadi.

Font i Llovet, T. (1985). El referéndum local en España. *Autonomies: Revista Catalana de Dret Públic*, (2-3), 123-130. https://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/1642

García García, M. J. (2009). La celebración de consultas populares locales a petición de los vecinos. *Revista Vasca de Administración Pública*, (83), 45-90. https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.83.2009.02

Garrido López, C. (2025). La iniciativa ciudadana en el constitucionalismo español. Las limitaciones de la iniciativa ciudadana legislativa popular y las propuestas de incorporación de la iniciativa ciudadana vinculada al referéndum. En E. Cebrián Zazurca y C. Garrido López (dirs.), *La iniciativa ciudadana de referéndum y de consultas populares en España* (pp. 23-63). Aranzadi.

Guerrero Vázquez, P. J. (2025). Regulación y ejercicio de la iniciativa ciudadana de consultas populares en el ámbito local. En E. Cebrián Zazurca y C. Garrido López (dirs.), *La iniciativa ciudadana de referéndum y de consultas populares en España* (pp. 281-308). Aranzadi.

Ibáñez Macías, A. (2005). *El referéndum local en España: régimen jurídico*. Editorial UCA. http://hdl.handle.net/10498/27726

Ibáñez Macías, A. (2013). Los referendos regional y local en el Estado Autonómico. Sus bases y límites constitucionales. *Revista Vasca de Administración Pública*, (97), 97-138. https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.97.2013.03

Lasagabaster Herrarte, I. (2008). *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*. Lete Argitaletxea.

López Basaguren, A. (2009). Sobre referéndum y comunidades autónomas: la ley vasca de la «consulta» ante el Tribunal Constitucional (consideraciones con motivo de la STC 103/2008). *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, (9), 202-240. https://raco.cat/index.php/REAF/article/view/251967

López Olivares, D. (1996). La consulta popular como fórmula de derecho de participación política. Especial referencia al referéndum local. *El Consultor de los Ayuntamientos*, (5), 682-693.

Morel, L. (2018). Référendum et volonté populaire: la critique démocratique du référendum. *Participations*, *20*(1), 53-84. https://doi.org/10.3917/parti.020.0053

Morel, L. (2019). *La question du référendum*. Les Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.4000/lectures.41637

Orduña Prada, E. (2017). Democracia local y participación ciudadana: nuevas perspectivas sobre consultas populares municipales. *Anuario del Gobierno Local*, (1), 47-92.

Pflueger Tejero, E. (2016). Las consultas populares municipales sobre festejos taurinos en la Comunidad de Madrid. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, (2016), 1-31.

Pizzorusso, A. (1973). Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. En AA. VV. (auts.), *Studi in memoria di Carlo Esposito* (vol. III). Cedam.

Ramírez Nárdiz, A. (2010). *Democracia participativa*. Tirant lo Blanch.

Sáenz Royo, E. (2018). *El referéndum en España*. Marcial Pons.

Sánchez Barrilao, J. F. (2025). La regulación de la iniciativa ciudadana de las consultas populares en Andalucía. En E. Cebrián Zazurca y C. Garrido López (dirs.), *La iniciativa ciudadana de referéndum y de consultas populares en España* (pp. 177-219). Aranzadi.

Scudiero, M. (1971). *Il referendum nell'ordinamento regionale*. Casa Editrice Eugenio Jovene.

Setälä, M. (2009). Introduction. En M. Setälä y T. Schiller (eds.), *Referendums and Representative Democracy: Responsiveness, Accountability and Deliberation* (pp. 19-32). Routledge.

Smith, G. (1976). The functional properties of the referendum. *European Journal of Political Research*, *4*(1), 1-23. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1976.tb00787.x

Sosa Wagner, F. (1986). La alteración de términos municipales en el nuevo derecho local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (232), 601-627. https://doi.org/10.24965/reala.vi232.8477

Sosa Wagner, F. y De Miguel García, P. (1987). *Creación, supresión y alteración de términos municipales*. Instituto de Estudios de Administración Local.

Torrecillas Martínez, A. (2022). La fusión de Don Benito y Villanueva de la Serena. Una referencia para el municipalismo y la garantía constitucional de la autonomía local. *Anuario de la Facultad de Derecho Universidad de Extremadura*, (38), 617-646. https://doi.org/10.17398/2695-7728.38.617

Torres del Moral, A. (1988). *Principios de derecho constitucional español* (tomo I). Átomo.