

GOBERNANZA LOCAL Y TRANSPARENCIA

GOOD GOVERNANCE AND TRANSPARENCY AT THE LOCAL LEVEL

Dr. Santiago A. Bello Paredes

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Burgos

RESUMEN

Este trabajo estudia la evolución de las entidades locales desde 1812 a la actualidad como instrumentos de participación de los ciudadanos. Superada la fase de una concepción liberal, en la cual se fundaban exclusivamente en la libertad individual de las personas y estaban subordinadas al Estado, se ha llegado en la Constitución de 1978 a su configuración como instrumentos de participación representativa de los vecinos en la gestión de los asuntos públicos y sin subordinación al Estado. El reto actual es fomentar la participación directa bajo el paradigma de la gobernanza y con herramientas como la transparencia.

Palabras clave: entidades locales, transparencia, gobernanza, ciudadanos, democracia.

ABSTRACT

This paper studies the development of local government from 1812 to present as instruments of citizen participation. From the phase of a liberal conception, which were based solely on individual freedom of people and were subordinate to the State. To the 1978 Constitution in which are

Santiago A. Bello Paredes

configured as instruments of representative participation of the residents in the management of public subjects affairs without subordination to the States. The challenge is to encourage direct participation under the paradigm of good governance and with tools such as transparency.

Keywords: local government, transparency, good governance, citizens, democracy.

SUMARIO

1. ACERCAMIENTO HISTÓRICO Y CONCEPTUAL A LA ORGANIZACIÓN LOCAL EN ESPAÑA.
2. LAS ENTIDADES LOCALES Y SU RELACIÓN CON LOS CIUDADANOS EN EL VIGENTE MODELO CONSTITUCIONAL.
 - 2.1. El modelo constitucional de 1978.
 - 2.2. La autoorganización como principio inspirador del régimen local.
 - 2.3. La situación normativa autonómica del régimen local en Castilla y León.
 - 2.4. El fenómeno de la implantación de la participación ciudadana en la vida local.
3. LA GOBERNANZA LOCAL Y LA TRANSPARENCIA COMO NUEVO PARADIGMA LOCAL.
 - 3.1. Concepto y contenido de la gobernanza y de la transparencia.
 - 3.2. Fórmulas y ejemplos de gobernanza local.
4. CONCLUSIONES.
5. BIBLIOGRAFÍA.

Abreviaturas

CE	Constitución Española.
EACyL	Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

- FJ Fundamento Jurídico.
- LTAIPBG Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- LRBRL Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- STC Sentencia del Tribunal Constitucional.

1. ACERCAMIENTO HISTÓRICO Y CONCEPTUAL A LA ORGANIZACIÓN LOCAL EN ESPAÑA

Antes de poder analizar la situación actual de las entidades locales en nuestro Derecho, y del impacto que la transparencia pueda tener en las relaciones entre el poder y los ciudadanos en el marco local, tenemos que efectuar un somero análisis de la situación de las estructuras locales en el periodo comprendido entre 1812 al momento inmediatamente anterior a la aprobación de la CE.

Y la elección como hito normativo de la Constitución de 1812 no puede significar que se pretenda desconocer la situación histórica anterior, sino que, por el contrario, se parte de las conclusiones ofrecidas en los estudios histórico-jurídicos realizados sobre los entes locales de nuestro país desde la Edad Media¹, aun con la asumida dificultad de ofrecer una visión objetiva de esta evolución histórica, y es que, como ya nos advirtiera Jackson TURNER, «cada época escribe de nuevo la historia del pasado con referencia a las circunstancias predominantes en su propio tiempo»².

¹ Conviene mencionar los trabajos de SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, Tecnos, Madrid, 1995, pp. 19 a 34, inclusive; GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional*, IEAL, Madrid, 1983; o los artículos de GONZÁLEZ ALONSO, B., «El Régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII», *REVL*, núm. 190, abril-junio, 1976, pp. 249 y ss.; GUILLAMÓN ÁLVAREZ, F., «La Administración municipal en la Edad Moderna: del régimen castellano al modelo gaditano», *REALA*, núm. 248, octubre-diciembre 1990, pp. 824 y ss. Respecto de los estudios sobre la provincia podemos citar los trabajos de VALLINA VELARDE, V. de la, *La provincia, entidad local, en España*, Boletín Oficial de la provincia de Oviedo, Oviedo, 1964, pp. 17 a 38; SANTANA MOLINA, M., *La Diputación provincial en la España decimonónica*, INAP, Madrid, 1989, pp. 15 a 22; siendo especialmente significativo, por el momento histórico en que fue realizado, el trabajo de AZCÁRATE, G. de, «De la Administración Provincial y Municipal», *RGLJ*, núm. 79 y 80, 1891 y 1892, especialmente en las pp. 526 y ss. Desde una perspectiva básicamente histórica se pueden citar las obras de ORTIZ DE ZÚNIGA, M., *El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*, IEAL, Madrid, 1978; ARTOLA GALLEGO, M., *Antiguo Régimen y revolución liberal*, Ariel Historia, Barcelona, 1978; TOMÁS Y VALIENTE, F., *Estudio preliminar al Gobierno político de los pueblos de España y el Corregidor, Alcalde y Juez de ellos*, de SANTAYANA Y BUSTILLO, L., IEAL, Madrid, 1979, pp. IX-XLVI; y con una mayor generalidad, pues se refiere a la globalidad de las instituciones, GARCÍA-GALLO, A., *Manual de Historia del Derecho español I: El origen y la evolución del Derecho*, Madrid, 1979, y VALDEAVELLANO, L.G. de, *Curso de Historia de las Instituciones españolas*, Alianza Universitaria, Madrid, 1986.

² Citado por LALINDE ABADÍA, J., «Apuntes sobre las «ideologías» en el Derecho histórico español», *AHDE*, tomo XLV, 1975, p. 123.

De esta forma, nos encontramos con la situación de unos municipios, fundamentalmente los castellanos, que alcanzaron una época de notable esplendor al final de la Alta Edad Media³, con el consiguiente componente político de su actuación en relación con la nobleza y el monarca. Y ello hasta el punto de que HINOJOSA pudiera afirmar que «*el municipio medieval ha sido el precursor del Estado moderno. Él suprimirá las trabas jurídicas que separaban las varias clases sociales y daban el carácter de privilegio a la libertad civil y la participación en la vida pública. Los grandes principios que informan la vida contemporánea, la libertad de la persona, de la propiedad y del trabajo, la inviolabilidad del domicilio, la igualdad de derechos civiles y políticos, en suma, tuvieron su primera realización práctica en la esfera limitada por los muros del municipio*»⁴.

Y esta situación se mantuvo hasta que el Estado, o por decirlo con mayor rigor el poder real alcanzó su afianzamiento definitivo⁵, lo que ocasionó la crisis irreductible del poder de los municipios castellanos surgidos de la Alta Edad Media; todo lo cual pone en evidencia el radical antagonismo que parece haber existido entre la autonomía municipal y los principios constitutivos del Estado absoluto, de manera que, según demuestra la experiencia histórica, allí donde el Estado adquirió consistencia merced a su adecuación a las formulaciones absolutistas, el municipio perdió fortaleza institucional en análoga medida⁶.

En nuestro país esta situación se vivió durante el período de los Austrias, en el que se produjo un declive importante de los municipios⁷ con la pérdida de sus

³ SOSA WAGNER, F., *Manual...*, cit., p. 20, califica esta situación comparando que «*si el señorío es el arquetipo de la sujeción personal, el Municipio es el reducto de las libertades*». Y es que esta situación, que se inició en el Bajo Imperio y llegó hasta el siglo XI, se caracterizaba por la ausencia de toda estructura político-administrativa, siendo los centros de población, urbanos y rurales, meros lugares de habitación, agrupaciones humanas cuya existencia no era reconocida por el Derecho, tal y como señala VALDEAVELLANO, L. G. de, *Curso de Historia de ...*, cit., p. 529.

⁴ Citado por VALDEAVELLANO, L.G. de, cit., p. 531. Esta función uniformizadora del municipio, como elemento de nivelación social, también es resaltada por GARCÍA GALLO, A., *Manual de Historia del Derecho Español*, cit., p. 585.

⁵ En este sentido DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., «Poder estatal y poder municipal...», cit., p. 261, señala cómo «*el Estado moderno (...) reforzó y amplió sus atribuciones a costa de otras áreas de poder, concretamente los municipios y los señoríos*».

⁶ GONZÁLEZ ALONSO, B., «El régimen municipal...», cit., p. 250, llegando este autor a extrapolar esta conclusión a otros modelos de Derecho comparado como el francés, en una suerte de conclusión general, del siguiente tenor: la potenciación del Estado conduce a una pérdida de importancia de los municipios, lo que, en alguna medida, parece justificar el título de la obra de SAVIGNY, J. de, *¿El Estado contra los Municipios?*, trad. esp. BERMERJO VERA, J., IEAL, Madrid, 1978.

⁷ DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., «Poder estatal y poder municipal...», cit., pp. 267 y ss., realiza un esclarecedor estudio de la utilización por los Austrias de diversas medidas tendentes a incrementar los ingresos reales que conllevó el declive de los municipios, medidas que alcanzaron su cénit con el reinado de Felipe IV. Citando este autor como agresiones más importantes que sufrieron los municipios las siguientes: a) Venta y conversión en señoríos de numerosas villas y lugares de realengo. En total se vendieron más de

Santiago A. Bello Paredes

instituciones de autogobierno. De esta forma, de un sistema de gobierno con democracia directa, el Concejo⁸, se pasó a un sistema de cargos concejiles vitalicios que llegaron a ser vendidos por los monarcas para obtener fondos adicionales para sus arcas⁹; igualmente se produjo un incremento de la intervención de los monarcas sobre las Haciendas y bienes locales, la desvalorización de las funciones a desempeñar por los municipios y la potenciación de la figura de los Corregidores como órganos encargados de controlar los municipios en su condición de representantes del monarca¹⁰.

Pues bien, si se efectúa un análisis de las ideologías subyacentes a las diversas construcciones constitucionales de las entidades locales existentes en España, se advierte que fueron las corrientes liberales dominantes en Europa, y como reacción al decadente sistema absolutista, las que otorgaron el soporte teórico para una redefinición de la situación de las entidades locales en su relación con el Estado, y ello desde la Constitución de 1812.

En este sentido se debe destacar la importancia que tuvo la escuela de los fisiócratas en la construcción de los principios esenciales sobre los que se ha asentado la construcción del municipio moderno¹¹; pues, como señala MARTÍN MATEO, sus ideas sobre la necesaria participación en los sentimientos comunitarios para la constitución de una firme unidad nacional les condujeron a apoyar la creación «no [de] una república confederada de

cuarenta mil vasallos, casi 200.000 habitantes. b) Venta de tierras baldías fue otro golpe muy duro para numerosos municipios, especialmente en el sur, donde estas tierras eran muy numerosas; y c) Venta de cargos municipales.

⁸ Sistema de organización ya fuertemente limitado desde el reinado de Alfonso XI (1312-1350), quien comenzó a sustituir este órgano de gobierno por la figura de los Regidores reales. Así, en 1345 este Rey ordenó a la ciudad de Burgos sustituir su Concejo por una «junta de hombres buenos» que él nombraba; igualmente este Rey fue quien comenzó la tradición de enviar corregidores para inspeccionar el gobierno municipal, según refiere VALDEAVELLANO, L.G. de, *Curso de Historia...*, cit., p. 550.

⁹ Respecto de la venta de bienes comunales y su incidencia en la situación económica de los pueblos, NIETO, A., *Bienes Comunales*, Edersa, Madrid, 1964, p. 846, considera que uno de los motivos de la venta de estos bienes fue la consagración del principio de que «los gastos debían ser, en lo posible, cubiertos con los productos de sus bienes»; en similares términos se manifiesta SERNA VALLEJO, M., «Estudio histórico de los bienes comunales», *RAAP*, núm. 3, diciembre de 1993, p. 214, cuando afirma la intención de estos monarcas de generalizar las acciones contra los bienes comunales como un medio más de obtener recursos para el erario público.

¹⁰ Señalando GUILLAMÓN ÁLVAREZ, F., «La Administración municipal...», cit., p. 830, que la Pragmática de 9 de julio de 1500 consagra la posición del Corregidor como «un personaje independiente del municipio donde actúa, pero dependiente del Rey que lo nombra y le controla», siendo sus competencias las más amplias posibles como representante y delegado político del Rey para controlar la vida local, pues aunque sólo tuviese voto de calidad, «la historiografía ha puesto de manifiesto su poder efectivo a la hora de enfrentarse a los Regidores».

¹¹ Tal y como ha manifestado reiteradamente GARCÍA DE ENTERRÍA, E., básicamente en obras como «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», *RAP*, núm. 33, 1960, pp. 79 y ss.; «La configuración del régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración», en *Homenaje al profesor Jordana de Pozas*, tomo III, Madrid, 1961.

pequeñas unidades autónomas, sino de un poderoso Estado cohesivo y monárquico»¹².

Por lo que, y como reacción al sistema absolutista despreciado por la sociedad¹³, que incluso era antieconómico¹⁴ y poco racionalizado¹⁵, se presentó una fórmula de descentralización, como instrumento para conseguir un elevado espíritu nacional partiendo de la toma de conciencia de la pertenencia a unidades comunales menores, integrantes de otra superior¹⁶, sin que en ningún momento esta descentralización de funciones tuviese «*carácter político-autonómico*»¹⁷.

Y ello porque la propia concepción asociativa de tales municipios excluía su naturaleza política¹⁸, si éstos son una asociación de vecinos, era conveniente otorgarles el cumplimiento de sus «*asuntos comunes*»; asuntos que serán los propios del hecho de la convivencia y fundamentalmente la ayuda mutua, y que fueron calificados como «*privativos*»¹⁹, «*exclusivos*» de tales vecinos. Por esto es privada la sociedad municipal, porque los asuntos alrededor de los

¹² MARTÍN MATEO, R., *El Municipio y el Estado en el Derecho Alemán*, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1964, p. 43.

¹³ MANZANEDO MATEOS, J.A., «Autogobierno y centralismo en los orígenes del Régimen local francés», *REVL*, núm. 170, 1971, p. 222, señala cómo ya TOCQUEVILLE «*afirmaba ser aspiración general, en la última etapa del Antiguo Régimen, obtener leyes generales a las cuales no pudiera oponerse privilegio particular*».

¹⁴ No debe olvidarse que la corriente fisiocrática tiene un indudable componente económico, pues pretende servir de solución a la precaria situación de las arcas reales, y ello sobre la base de la primacía de la renta de la tierra y de las ventajas que resultarían de captar a sus perceptores para el reparto de los impuestos y su posterior inversión; MARTÍN MATEO, R., *El Municipio...*, cit., p. 41.

¹⁵ MARTÍNEZ MARÍN, A., *Sistema político-administrativo y Administración consultiva...*, cit., p. 32, señala cómo también los fisiócratas actúan en cumplimiento de un principio racionalizador de la multiplicidad y variedad de regímenes municipales derivados de la era absolutista y ello «*como consecuencia del principio de igualdad*».

¹⁶ Puede percibirse claramente este espíritu en el contenido del discurso dirigido por el conde de Toreno a las Cortes de Cádiz para defender la concepción del municipio de ella surgida, citado por GARCÍA FERNÁNDEZ, cit., p. 262: «*los Ayuntamientos no son más que unos agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos; pero (...) se prefiere que estos agentes sean escogidos por sus propios vecinos, en la persuasión de que desempeñarán mejor su cargo y corresponderán a la confianza que los ha distinguido*».

¹⁷ Pues, como señala MARTÍN MATEO, R., cit., p. 43, el ámbito de las funciones de las entidades locales será reducido y con previa determinación por el Estado, de esta manera se aseguraba el reforzamiento del poder real, por cuanto la actuación municipal era consecuencia de la previa habilitación estatal, lo que conllevaba la negativa a los municipios de cualquier tipo de soberanía, dado que sus poderes, como señala D'ARGENSON, *Considerations sur le gouvernement ancien et presente de la France*, Amsterdam, 1764, p. 23, citado por MARTÍN MATEO, R., cit., p. 43, son emanados o delegados del poder real.

¹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés», *REVL*, núm. 8, 117, 1961, pp. 325 a 327, básicamente.

¹⁹ MANZANEDO MATEOS, J.A., «Autogobierno y centralismo», cit., p. 220, los califica «*de cuestiones domésticas relativas a la administración de los pueblos*», reservándose, de esta forma, el Estado «*una función de control superior*».

Santiago A. Bello Paredes

cuales se constituye son asuntos propios y privativos de sus miembros, que no afectan como tales a la comunidad política y sobre los cuales ésta no presenta exigencia alguna²⁰.

Afirmándose la existencia de esta entidad privada como corolario del derecho de libertad individual, ello obligaba al Estado a su amparo y garantía y también conllevaba la inexistencia de cualesquiera entes intermedios que pudieran interrumpir el canal de comunicación directo del Estado soberano con todos y cada uno de los súbditos²¹.

De este modo, la conformación de la situación de las entidades locales, en relación con el Estado, no resultaba sino el ajuste del régimen local a una concepción política inspirada en los dogmas de la voluntad general y del principio de igualdad.

Y fue ésta la ideología que subyació a los municipios durante la Revolución francesa y en las posteriores reformas napoleónicas, constituyendo la base argumental del modelo municipal francés, y también el español surgido de la Constitución gaditana de 1812.

En esta línea se encuentra el Discurso Preliminar de la Constitución de Cádiz cuando señala que *«los vecinos de los pueblos son las únicas personas que conocen los medios de promover sus propios intereses; y nadie mejor que ellos es capaz de adoptar medidas oportunas, siempre que sea necesario el esfuerzo reunido de algunos o muchos individuos (...), y jamás se ha introducido doctrina más fatal a la prosperidad pública que la que reclama el estímulo de la Ley o la mano del Gobierno en las sencillas transacciones de particular a particular, en la inversión de los propios para beneficio común de los que cuidan, producen y poseen, y en la aplicación de su trabajo y de su industria, objetos de utilidad puramente local, y relativa a determinados fines»*²².

Y todo ello encaja en las tesis liberales que aceptan el origen natural de los municipios²³, no obstante lo cual éstos debían ceder ante las actuaciones del Estado para la puesta en práctica de una buena administración²⁴.

²⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., cit., p. 326.

²¹ CHACÓN ORTIZ, D., «Notas jurídicas sobre la Descentralización y el Régimen local español», en el libro de TUSELL GÓMEZ, J., *La Reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*, INAP, Alcalá de Henares, 1987, pp. 255 y 256.

²² ARGÜELLES, A. de, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 115.

²³ Cuyo más brillante defensor ha podido ser TOCQUEVILLE, A., *De la Démocratie en Amérique*, tomo I, 14ª ed., Michel Lévy Frères, París, 1864, p. 95, cuando en unas palabras realmente plenas de emoción resaltaba cómo *«la commune paraît sortir directement des mains de Dieu»*.

²⁴ Un ejemplo notable de esta concepción se puede encontrar en la obra de POSADA HERRERA, J. de,

Esta visión fisiocrática de los municipios tuvo su continuación en la corriente de pensamiento de los «liberales doctrinarios», la cual surgió en Francia después de la Restauración como superación del antagonismo entre la aristocracia y la burguesía, y tuvo en la obra de CONSTANT su más brillante defensor y en la concepción del poder local uno de sus más importantes postulados²⁵.

Las entidades locales fueron configuradas como un cuarto poder, «*pouvoir municipal*», junto al legislativo, ejecutivo y judicial; configuración doctrinal que tiene una doble finalidad: garantizar que el Parlamento tenga un ámbito propio, como sede de la acción política, y hacer de cada municipio un lugar de iniciación de la gestión pública que compensara a la nobleza rural su limitada presencia en el Parlamento²⁶.

De esta forma, CONSTANT concluye manifestando la necesidad de permitir a las entidades locales regular sus propios intereses; lo que interesa sólo a una parte, se debe decidir sólo por ésta. Para explicarlo este autor proponía el siguiente ejemplo: *«imaginemos una nación de un millón de habitantes, repartidos en un número cualquiera de municipios: en cada municipio, cada individuo tendrá intereses que sólo le conciernen a él, y que, por consiguiente, no deben ser sometidos a la jurisdicción del municipio. Habrá otros que interesarán al resto de los habitantes del municipio, y tales intereses serán de competencia municipal. Esos municipios a su vez tendrán intereses que sólo afectan a ellos, y otros que se extenderán a toda la región. Los primeros serán de competencia exclusivamente municipal, los segundos de competencia de la región, y así sucesivamente hasta llegar a los intereses generales, comunes a cada uno de los individuos que forman el millón que compone la población. Es evidente que el conjunto de la población, o sus representantes, sólo tienen jurisdicción sobre este último tipo de intereses: y que si se inmiscuyeran en los intereses regionales, municipales o individuales, se exceden de sus competencias. Y lo mismo sucedería con la región que se inmiscuyera en los*

Lecciones de Administración, 2ª ed., INAP, Madrid, 1988, pp. 118 y ss., cuando, aceptando el carácter natural de las relaciones entre los vecinos de los Ayuntamientos, «*que ni la fuerza de la administración por grande que sea puede destruirlos*», concluye como necesario para alcanzar los verdaderos resultados de la Administración que éstos se encuentren sometidos jerárquicamente a los órganos superiores del poder ejecutivo, en cuyo vértice superior estaría el Rey, «*de esta manera la acción del poder ejecutivo se comunica desde la capital de la monarquía hasta la aldea más remota*», p. 129.

²⁵ Así CONSTANT, B., *Principio de política*, trad. esp. SÁNCHEZ MEJÍA, M.ª L., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, p. 122, señala que para el Gobierno «*después de la defensa nacional, el poder municipal era el asunto más importante que puede ocupar su atención*».

²⁶ GARCÍA FERNÁNDEZ, J., en la Introducción a la traducción de la obra de HENRION DE PANSEY, P.P.N., *Del poder municipal y de la policía interior de los municipios*, MAP, Madrid, 1990, pp. 19 y 20.

Santiago A. Bello Paredes

intereses particulares de un municipio, o con el municipio que atentara contra el interés puramente individual de alguno de sus miembros»²⁷.

Y ha sido este planteamiento ideológico, en su versión fisiocrática o en la doctrinaria, el que ha tenido una gran influencia en la normativa reguladora del régimen local en España²⁸, con la única salvedad de los Estatutos municipal y provincial de Calvo Sotelo; en una situación también distinta se encuentra el régimen local franquista, pero por otras razones ideológicas que estudiaremos a continuación.

En definitiva, han existido en nuestro Derecho dos momentos históricos en los cuales quiebra el modelo local amparado por esta ideología liberal; en concreto las dictaduras de Primo de Rivera y Franco se fundamentaron en un «orden corporativista» de la sociedad política, pues para ambos regímenes todas las entidades políticas tienen una base corporativa, desde la familia hasta el Estado.

No obstante, ambas utilizaron dos soluciones distintas en la configuración de las entidades locales; del concepto de autonomía latente en los Estatutos municipal y provincial de Calvo Sotelo, a la rígida subordinación del período franquista.

Y ello es consecuencia de la diversa posición del Estado frente a las entidades locales; la regulación normativa de Calvo Sotelo se fundamentó en las ideas mauristas del regeneracionismo de la Restauración, en el que los partidos conservadores, partiendo de una realidad local «caciquil», consideraron que ésta podía ser modificada con la potenciación de los municipios y provincias.

El optimismo consistía en pensar que hay «*una naturaleza buena, un conjunto de energías dormidas, más bien oprimidas y ahogadas por la presión de una estructura sobrepuesta*»²⁹ que podría salir a la luz con las reformas necesarias, «*con una nueva vida local, España resurgiría, desaparecerían los vicios políticos de los españoles y llegará a cambiar el clima político del país*»³⁰.

²⁷ CONSTANT, B., cit., pp. 122 y 123.

²⁸ ALBI, F., *La crisis del Municipalismo*, cit., p. 14, señala cómo esta ideología influyó en los textos de las leyes municipales de 1823 y 1845. Planteamiento que se vio confirmado luego a nivel normativo en el Preámbulo de la Ley de 21 de octubre de 1868, en la que se quiere oponer su regulación a la anterior ley municipal de 1845 que califica de fruto de «*las teorías de la funesta escuela doctrinaria, generadora, con su sistema centralizador, de todos los males que han sobrevenido a nuestra patria por el abatimiento y muerte del sentimiento político en todas las localidades*». En igual sentido, y respecto de la Ley municipal de 1845, se expresa AZCÁRATE, G. de, *Municipalismo y Regionalismo...*, cit., p. 158.

²⁹ POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local en España (1812-1909)*, Madrid, p. 18.

³⁰ Así califica TUSSELL GÓMEZ, J., cit., p. 216, esta situación histórica.

En contraposición a esta visión, el régimen franquista se fundamentó también en el orden corporativista, pero no partía de esa idea optimista del ser humano. El individuo, al contrario, debía quedar integrado en el aparato del Estado, el cual quedaba encumbrado por la figura del Caudillo, por esto también el municipio y la provincia debían estar integrados en esta estructura administrativa subordinada a aquél.

En definitiva, la línea caracterizadora del modelo local en la historia contemporánea española, hasta la vigente Constitución de 1978, no es otra que la del triunfo de los poderes estatales, fueren o no representativos, sobre los locales; bien sean las ideologías liberales o corporativistas, todas imponen una férrea dominación del Estado (Rey, Cortes o Gobierno), sobre las entidades locales; así como su carácter apolítico y meramente administrativo, y al margen de cualquier representatividad de la soberanía titular del poder.

Las entidades locales han sido configuradas en nuestro Derecho histórico contemporáneo como organizaciones administrativas, subordinadas por esencia al Estado, e integradas en éste como una modalidad de su Administración periférica³¹, cuando actuaban funciones públicas, y cuando realizan actividades serviciales, como entidades privadas extramuros del Estado. Siendo ésta la situación general, las excepciones han sido tan realmente escasas que no nos permiten disentir de la formulación global reseñada.

2. LAS ENTIDADES LOCALES Y SU RELACIÓN CON LOS CIUDADANOS EN EL VIGENTE MODELO CONSTITUCIONAL

2.1. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE 1978

La regulación de las entidades locales realizada en el texto constitucional de 1978, artículos 137, 140, 141 y 142 CE, supone una evidente ruptura con su situación normativa anterior, y en la cual se caracterizaba a los municipios y provincias como organizaciones administrativas subordinadas por esencia al Estado e integradas en éste como una modalidad de su Administración periférica³².

³¹ Con esta radical aseveración concluye ALBI, F., *La crisis del municipalismo*, cit., p. 490, cuando manifiesta con «*crudo realismo, expresándose con absoluta objetividad, y tratando de superar a los viejos tabús, habrá que llegar a la conclusión de que el Municipio, en España, no es hoy más que una modalidad de la administración periférica del Estado, para atender problemas urbanos, dentro de un sistema orgánico subordinado del propio Estado, en el que se combina un dispositivo de carácter gubernativo con otro de naturaleza representativa, personificado, y con relativa independencia funcional*».

³² BELLO PAREDES, S.A., *Las Ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*, INAP, Madrid, 2002, pp. 72-73.

Santiago A. Bello Paredes

En este sentido innovador, el artículo 137 CE establece que *«el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses»*.

Siguiendo las pautas que ha elaborado nuestro Tribunal Constitucional sobre el principio constitucional de la autonomía local³³, ésta se caracteriza por los siguientes aspectos fundamentales:

1) La autonomía es un poder limitado. Y es que, frente al carácter ilimitado y constituyente del principio de la soberanía, la autonomía resulta ser un poder limitado y constituido. La frase que encierra esta elaboración constitucional es la siguiente: *«la autonomía no es soberanía»*³⁴.

De esta forma, deberán ser los legisladores, estatal y autonómicos, quienes determinen el ámbito concreto de actuación de las entidades locales, y ello dependiendo de la diversa valoración y ponderación de los intereses en juego en cada ámbito material. Por tanto, la determinación exacta del ámbito competencial de actuación de las entidades locales corresponderá al legislador ordinario, sin olvidar que existe para las entidades locales un *«umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen»*³⁵.

2) La autonomía local es un derecho de participación de las colectividades que integran las entidades locales en el *«gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias»*³⁶. Derecho de participación que podrá contener funciones de naturaleza normativa, de ejecución o de mera participación en la toma de decisiones de otras entidades territoriales de ámbito superior.

3) La autonomía local como garantía constitucional³⁷. Esta característica de contenido negativo o reaccional permite a las entidades locales oponerse a cualquier actuación del legislador que pretenda eliminar el *«reducto indisponible o núcleo esencial que la Constitución garantiza»*, pues esta garantía *«no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijo de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos recono-*

³³ BELLO PAREDES, S.A., *Las Entidades locales, retos y perspectivas*, Jurissoft, Burgos, 2002, pp. 71 y ss.

³⁴ STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ III.

³⁵ STC 159/2001, de 5 de julio, FJ IV.

³⁶ STC 4/1981, ya citada, FJ IV.

³⁷ PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981, en su totalidad; MARTÍN MATEO, R., «La Autonomía local y el sistema normativo español», *RAP*, núm. 94, 1981, pp. 5 y ss.

cibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar»³⁸.

4) La autonomía local es también resultado de la distribución territorial del poder realizada por la Constitución, lo cual significa que se ha efectuado *«una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, (...) las Comunidades Autónomas (...) y las provincias y los municipios»³⁹.*

Y esta premisa constitucional ha sido desarrollada por la legislación estatal contenida, fundamentalmente, en la LRBRL⁴⁰ y, también, en el ámbito estatutario autonómico.

Pues bien, en el ámbito estatal este mandato constitucional queda patente con la lectura del Preámbulo de la LRBRL, cuando se establece que *«la voluntad del pueblo español ha sido la de enriquecer su trama organizativa, multiplicando sus centros de decisión, sin mengua de la superior unidad de su realidad unificadora (...). Y a las Cortes Generales compete enriquecer y concretar el diseño básico de las Entidades locales como una de las piezas de la entera organización territorial del Estado»⁴¹.*

En el ámbito autonómico, los diversos Estatutos de Autonomía vienen también regulando las instituciones locales, no obstante bajo la premisa competencial de que corresponde al Estado, *«con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones locales».* Y todo ello, al considerar que *«el orden de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (artículo 149.1.18 de la Constitución), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos y la potestad*

³⁸ STC 32/1981, de 28 de julio, FJ IV.

³⁹ STC 32/1981, ya citada, FJ III.

⁴⁰ Sin olvidar normas estatales tan importantes en esta materia organizativa como el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRLR), o el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROFJEL). Y no puede desconocerse que la LRBRL ha sido recientemente modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), la cual presenta una evidente vocación de limitación competencial de las entidades locales bajo el paradigma de la sostenibilidad financiera.

⁴¹ Ordinal II de este Preámbulo.

Santiago A. Bello Paredes

reglamentaria de los municipios inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su artículo 140»⁴².

En conclusión, el ámbito competencial del régimen jurídico de las entidades locales resulta conformado en nuestro Derecho como una materia de regulación estatal, autonómica y, también, local en el ejercicio de su autonomía establecida en la CE.

En este sentido, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACyL), aprobado por Ley Orgánica 12/2007, de 30 de noviembre, establece como competencia compartida, de desarrollo normativo y ejecución, la de «*régimen local*»⁴³, artículo 71.1.1º, debiéndose entender por éste el «*régimen jurídico de las Administraciones locales*»⁴⁴.

Pues bien, si efectuamos una breve referencia del contenido de la totalidad de los Estatutos de Autonomía últimamente reformados⁴⁵, todos ellos han asumido también competencias en materia de régimen local. Unos con mayor grado de detalle, Estatutos de Cataluña (EAC)⁴⁶ y Andalucía (EAA)⁴⁷, y el resto con un grado de concreción menor, quedando reducida a la mínima expresión en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV)⁴⁸, al señalar éste que «*la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...). 8.ª Régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española (...)*», artículo 49.1.

La regulación del EACyL se encuentra contenida en su Título III, el cual contiene una declaración de principios del siguiente tenor: «*las entidades locales de Castilla y León se regirán por los principios de autonomía, suficiencia financiera, competencia, coordinación, cooperación, responsabilidad, subsidiariedad y lealtad institucional*», artículo 43.2. Entidades locales que el artículo 43.1 concreta y tipifica en «*municipios, provincias y demás entidades locales que con tal carácter puedan crearse conforme a la ley*».

⁴² STC 214/1989, de fecha 21 de diciembre, FJ VI.

⁴³ Mientras que el artículo 70.1.4º establece como competencia exclusiva la «*organización territorial de la Comunidad. Relaciones entre las instituciones de la Comunidad y los entes locales y regulación de los entes locales creados por la Comunidad, en los términos previstos en el presente Estatuto*».

⁴⁴ STC 214/1989, cit., FJ I, y más recientemente la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ XXXVI.

⁴⁵ Un estudio más profundo de esta situación puede verse en BELLO PAREDES, S.A., «La situación de las Entidades locales en los Estatutos de Autonomía reformados: especial referencia al marco estatutario de Castilla y León», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 20, 2010, pp. 345-380. Igualmente, PAREJO ALFONSO, L., «Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias», *REALA*, núm. 309, 2009, pp. 9-57.

⁴⁶ Aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. Y cuya constitucionalidad en lo que se refiere a la regulación del «régimen local» ha sido avalada por la STC 31/2010, de 28 de junio.

⁴⁷ Aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.

⁴⁸ Aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

Declaración de principios que debe verse completada con el contenido del artículo 48, el cual establece que las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales⁴⁹ se ajustarán a los principios de *«lealtad institucional, respeto a los ámbitos competenciales respectivos, coordinación, cooperación, información mutua, subsidiariedad, solidaridad interterritorial y ponderación de los intereses públicos afectados, cualquiera que sea la Administración que los tenga a su cargo»*.

En conclusión, la regulación autonómica del régimen local *«ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado ex artículo 149.1.18 CE, por lo que la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales»*⁵⁰.

2.2. LA AUTOORGANIZACIÓN COMO PRINCIPIO INSPIRADOR DEL RÉGIMEN LOCAL

Del propio entendimiento literal de la palabra «autonomía»⁵¹ referida a las entidades locales en la CE se deriva que esta norma garantiza su necesaria capacidad para autonomarse y para autoorganizarse, lo que evidencia que nos encontramos ante un ámbito material donde debe existir una amplia facultad de actuación para este tipo de entidades.

Y todo ello bajo la premisa de que la autonomía local es un *«principio estructural»* de la organización territorial del Estado⁵², lo cual significa su pertenencia a los elementos definitorios de éste⁵³ y que deberá, por tanto, ser *«garantizada»*.

Y ésta es la causa por la que el Tribunal Constitucional ha establecido, desde sus primeros pronunciamientos, que *«la garantía constitucional de la autonomía local es de carácter general y configurador de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligatoria, a entender que corresponde al mis-*

⁴⁹ Regulación que la STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ III, califica como *«más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas»* que la que tienen las entidades locales y el Estado.

⁵⁰ STC 31/2010, cit., FJ XXXVI.

⁵¹ ROMANO, S., *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*, voz «Autonomía», Ejea, Buenos Aires, 1964, pp. 38-44, ofrece un estudio completo de la evolución del significado de este concepto en el Derecho contemporáneo. En nuestro país, MARTÍN-RETORTILLO, S., «La doctrina del Ordenamiento jurídico de Santi Romano y algunas de sus aplicaciones en el campo del Derecho Administrativo», *RAP*, núm. 39, 1993, pp. 43 y ss.

⁵² PAREJO ALFONSO, L., «Autonomía Local...», cit., p. 11.

⁵³ BELLO PAREDES, S.A., *Las Ordenanzas locales...*, cit. pp. 115-116, afirma que la autonomía como principio arquitectural del Estado pretende configurar, en una dimensión territorial del Estado, los poderes públicos de éste, garantizando así una posición para los entes locales en el reparto realizado por el poder constituyente entre una variedad de centros de decisión de naturaleza político-representativa.

Santiago A. Bello Paredes

mo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado»⁵⁴.

Tras la reforma de la LRBRL, realizada por la Ley 11/1999, de 2 de abril, para dar cumplimiento al contenido de la citada sentencia del Tribunal Constitucional, y por la más reciente Ley 57/2003, de 16 de diciembre, se ha dado una nueva redacción tanto al artículo 5, que había quedado huérfano de contenido, como al artículo 20.

Si estudiamos, dada su mayor proximidad al ciudadano, la materia de organización municipal, ésta se encuentra actualmente regulada en la LRBRL de la siguiente forma:

a) Existe una organización básica contenida en el artículo 20.1, letras a), b) y c), constituida por el Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno, en todos los Ayuntamientos, así como la Junta de Gobierno Local en los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos si así lo dispusiera su Reglamento Orgánico o lo acuerde su Pleno; igualmente existirán, en los municipios de más de 5.000 habitantes o en los que así lo disponga su Reglamento orgánico o lo acuerde su Pleno y «*si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa*», otros órganos asesores o consultivos del Pleno así como de seguimiento de la gestión del Alcalde y de la Junta de Gobierno Local. En todo caso, y en estos órganos que se creen, «*todos los grupos políticos tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos en proporción al número de concejales que tengan en el Pleno*», artículo 20.1, letra c), *in fine*.

Además, existirá una Comisión Especial de Cuentas y una Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones, ésta última en aquellos municipios que así lo disponga su Reglamento Orgánico o lo acuerde el Pleno, así como en «*los municipios de gran población*», artículo 20.1, letras e) y d) respectivamente.

b) Puede existir una organización complementaria diseñada por las «*leyes de las Comunidades Autónomas*», artículo 20.2.

c) Puede existir una «*organización complementaria de las anteriores*», regulada por los propios municipios a través de sus Reglamentos Orgánicos, artículo 20.3, al disponerse que «*los propios municipios, en los Reglamentos Orgánicos podrán establecer y regular otros órganos complementarios, de conformidad con lo previsto en este artículo, y en las leyes de las Comunidades Autónomas*»; regulación que no podrán contradecir, en ningún supuesto, ni la regulación dictada por el Estado ni la de las Comunidades Autónomas.

⁵⁴ STC 32/1981, de 28 de julio, FJ V.

d) Por último, se debe efectuar una referencia expresa a la tipología organizativa que la reforma de la LRBRL del año 2003 realizó en los municipios denominados de «*gran población*»⁵⁵.

Para este tipo de municipios, la LRBRL regula un conjunto de órganos adicionales a los anteriores, tales como los órganos desconcentrados que deben actuar en la circunscripción de los distritos, artículo 128. Y lo que resulta más interesante, genera la separación entre órganos superiores y directivos, artículo 130; los primeros se referirán al «*Alcalde, miembros de Junta de Gobierno Local*», mientras que los segundos serán, entre otros, «*los coordinadores generales de cada área o concejalía, los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa de cada una de las grandes áreas o concejalías (...). Tendrán asimismo la condición de órganos directivos, los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 bis, párrafo b)*».

Dicho de otra forma, para los municipios de gran población, la LRBRL consagra la existencia de un «*nivel directivo*», con un diseño similar al efectuado para la Administración General del Estado por el artículo 6 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

Además, se permite al Alcalde que designe como miembros de la Junta de Gobierno Local «*a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio*» de ellos, artículo 126.2 LRBRL.

Se plasma, de esta forma, uno de los principios organizativos enunciados en la Ley 57/2003, de reforma de la LRBRL, cual es el de alcanzar un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, «*lo que exige ejecutivos de gran capacidad para actuar rápida y eficazmente*». Modificación normativa que pone en cuestión, indudablemente, la tradicional legitimación democrático-representativa de los cargos políticos municipales elegidos exclusivamente por sus vecinos⁵⁶.

⁵⁵ En el ámbito de los municipios de Castilla y León esta tipología sólo ha podido referirse a los municipios de Burgos y Valladolid. Y es que el régimen jurídico de este tipo de municipios, regulado por la Ley 57/2003, sólo alcanza a los municipios de una población superior a los 250.000 habitantes, a los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes, a los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas y a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes y que «*presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales*»; en los dos últimos supuestos de municipios se exige además que «*así lo decidan las Asambleas legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos*», art. 121.1 LRBRL.

⁵⁶ Como pone de manifiesto SÁNCHEZ BLANCO, A., «Modernización del Gobierno Local y Gobernanza Europea», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 1, 2003, pp. 206-211.

Santiago A. Bello Paredes

Del listado de estos órganos municipales interesa destacar a la «*Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones*», la cual tiene como finalidad «*la defensa de los derechos de los vecinos ante la Administración municipal*», artículo 132.1 LRBRL, para lo cual «*podrá supervisar la actividad de la Administración municipal, y deberá dar cuenta al Pleno, mediante un informe anual, de las quejas presentadas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales, con especificación de las sugerencias o recomendaciones no admitidas por la Administración municipal. No obstante, también podrá realizar informes extraordinarios cuando la gravedad o la urgencia de los hechos lo aconsejen*», apartado tercero de este artículo 132. En definitiva, este órgano debe servir como instrumento de control de la acción municipal, aunque en él no participen directamente los ciudadanos, como sí acontece en el denominado «*Consejo Social de la ciudad*», artículo 131 LRBRL, el cual debe existir exclusivamente en los municipios de «*gran población*», y que queda integrado «*por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas*» y tiene como competencia «*la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos*».

2.3. LA SITUACIÓN NORMATIVA AUTONÓMICA DEL RÉGIMEN LOCAL EN CASTILLA Y LEÓN

En el supuesto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local no ha establecido ninguna regulación complementaria de la organización municipal, salvo en el supuesto de las entidades locales menores y de los municipios de menos de 5.000 habitantes, para los cuales se establece, artículo 77.b), que «*la Junta de Castilla y León aprobará un Reglamento Orgánico que regirá en defecto del que pueda aprobar el Pleno del Ayuntamiento*», y, por tanto, con un evidente carácter supletorio, pues se otorga prevalencia a la regulación organizativa que apruebe cada municipio.

En conclusión, resulta evidente como en el ámbito autonómico de Castilla y León la organización municipal dependerá fundamentalmente de la actuación normativa de los propios municipios.

De esta forma, se ha llegado a una situación normativa «similar» a la que preveía la redacción originaria de la LRBRL de 1985, y ello debido al entendimiento efectuado en Castilla y León de que en esta materia deberán ser los propios municipios quienes procedan a la regulación normativa de su organización complementaria.

Además, debe destacarse cómo la reciente Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, expresamente contiene un título III denominado «De la Gobernanza local», y en el cual trata de garantizar la situación competencial de los entes locales, regida bajo los principios de descentralización, suficiencia financiera, eficiencia, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y proporcionalidad, de fomentar la implantación de la administración electrónica y el buen gobierno, incluyendo en éste a instrumentos tales como la transparencia, el acceso a la información pública y la participación y colaboración ciudadana.

De esta forma, el artículo 28.2 determina que *«los entes locales establecerán mecanismos de consultas y participación que permitan a las personas formular sus opiniones, propuestas o sugerencias»*, y el apartado tercero de este artículo establece la obligación de *«los ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes y las diputaciones provinciales deberán promover procedimientos participativos específicos encaminados al fomento del diálogo social como factor de cohesión social y progreso económico»*.

Y es precisamente en este entorno normativo y conceptual donde debemos ubicar la posible creación, por los municipios fundamentalmente, y también por las provincias, de instrumentos jurídicos que permitan la posible participación de los ciudadanos en la gestión de competencias especialmente «sensibles» para ellos.

2.4. EL FENÓMENO DE LA IMPLANTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA VIDA LOCAL

No puede ser más evidente, y sencillo, el aparato conceptual que se utiliza en este trabajo para determinar el ámbito competencial de los municipios y provincias a la hora de abordar la posible creación de órganos y estructuras participativas.

En primer lugar, se debe producir una identificación de los diversos intereses en relación en esta materia de organización local; posteriormente, han de ser debidamente valorados y ponderados y, finalmente, y como consecuencia de las dos actuaciones anteriores, se deberá producir una determinación y habilitación competencial para el cumplimiento de los intereses respectivos del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los municipios.

Y todo ello asumiendo la temprana construcción elaborada por el Tribunal Constitucional, que consideró al interés local como una cláusula de habilitación competencial para los entes locales, de forma que éstos deberán ostentar *«todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer»* tal interés; por lo que la competencia deberá ser establecida *«en fun-*

Santiago A. Bello Paredes

ción del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia y de la Comunidad Autónoma»⁵⁷.

De esta forma, las distintas etapas para la determinación del ámbito competencial en la materia de «organización local» serán las siguientes:

a) Identificación del interés estatal. Es fácilmente perceptible la existencia de un interés estatal para que exista una homogeneidad en las instituciones esenciales que han de encuadrarse en cualquier municipio. Y ello, como plasmación a nivel normativo de *«lo que es esencial para garantizar el modelo de Estado inherente a la configuración de la autonomía local»*, y que *«conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado, (...) (aunque) la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas»⁵⁸.*

Dicho de otra forma, *«la garantía constitucional de la autonomía local es de carácter general y configurador de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligatoria, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado»⁵⁹.*

De esta forma, el Estado ostenta competencia para regular la organización básica de todos los municipios, tal y como se establece en la vigente regulación de la LRBRL.

b) Identificación de los intereses autonómicos. Dado el contenido de la legislación autonómica de régimen local en Castilla y León que, como acabamos de comprobar, ha establecido una mínima y supletoria regulación complementaria de la organización municipal, se debe entender que los intereses autonómicos en esta materia se centran exclusivamente en la regulación organizativa de las entidades locales menores y de los municipios de menos de 5.000 habitantes, y todo ello con un carácter meramente supletorio.

c) Identificación de los intereses locales. No resulta posible considerar que las competencias locales en materia de autoorganización queden reducidas a meras funciones residuales, una vez agotada la actuación normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas. Y ello dado que *«lo que sea estrictamente local se reserva a los municipios y lo que exceda del interés puramente*

⁵⁷ STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ II.

⁵⁸ STC 33/1993, de 1 de febrero, FJ III.

⁵⁹ STC 32/1981, cit., FJ V.

municipal se atribuye a la competencia de Administraciones supramunicipales»⁶⁰.

Pues bien, en materia de autoorganización resulta evidente que los entes locales tienen un indudable interés en conformar sus órganos o entes incrementando la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos locales, entre otras posibles variables organizativas.

De esta forma, se puede afirmar que la actuación normativa de los municipios y de las provincias en materia de autoorganización, sea a través de la aprobación de los Reglamentos orgánicos o sea de otras normas o actos generadores de órganos administrativos u otras figuras jurídicas, no se configura en torno a una actuación supletoria de los espacios no regulados por el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que se debe configurar en el espacio determinado por la existencia de intereses locales, una vez valorados y ponderados el resto de intereses públicos, ya sean estatales o autonómicos.

Así las cosas, la determinación concreta de la existencia de la participación de los ciudadanos en el ámbito local resulta una decisión autónoma, en el plano autoorganizativo, que deberá adoptar cada ente local, y que se encuentra garantizada en nuestro Derecho como corolario de la aplicación del principio constitucional de la autonomía local.

3. LA GOBERNANZA LOCAL Y LA TRANSPARENCIA COMO NUEVO PARADIGMA LOCAL

3.1. CONCEPTO Y CONTENIDO DE LA GOBERNANZA Y DE LA TRANSPARENCIA

Un rápido acercamiento al concepto y significado de la «gobernanza» nos obliga a reflexionar en un ámbito internacional, dado el carácter transnacional de este principio.

De esta forma, la «Commission on Global Governance», creada en 1992 por iniciativa de Willy Brandt, definió la gobernanza como *«la suma de diferentes modos en que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, gestionan los asuntos comunes. Es un proceso continuo de cooperación y acomodación entre intereses diversos y conflictivos»⁶¹.*

⁶⁰ Como acertadamente señala la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de fecha 6 de junio de 1990.

⁶¹ The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 4.

Santiago A. Bello Paredes

Posteriormente, el Informe de la ONU sobre Gobernanza realizado en el año 1995 define a ésta como «*el conjunto de diferentes procesos y métodos a través de los cuales los individuos y las instituciones, públicas y privadas, gestionan asuntos comunes*»⁶².

Por otra parte, y en un ámbito europeo, el concepto de gobernanza en la Unión Europea puede deducirse del contenido del *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza multinivel*⁶³, en el cual se recomienda que «*se consolide la práctica de la asociación, tanto en un sentido vertical entre “entidades territoriales-Gobierno nacional y Unión Europea”, como en el horizontal “entidades territoriales- sociedad civil”, en particular en el marco del Diálogo Social, garantizando la participación ciudadana a través de los órganos creados al efecto por las distintas Administraciones públicas implicadas, especialmente aquellas que por proximidad geográfica y por aplicación del principio de subsidiariedad resultan más cercanas al ciudadano*».

En definitiva, nos encontramos con un principio que no tiene una dimensión estrictamente jurídica ni unívoca, por el contrario, sirve para definir un conjunto de instrumentos al servicio de un modelo de gobierno en el que se entremezclan los límites entre lo público y lo privado y cuya esencia consiste en que los mecanismos de gobierno no recurran al ejercicio del poder, sino a la colaboración con la sociedad⁶⁴.

Y la amplitud y transversalidad de la gobernanza incluye elementos tales como el Estado de Derecho, la democracia representativa, la transparencia y la responsabilidad de los poderes públicos, un sistema de tomas de decisiones descentralizado que fomente la participación en la gestión pública, la lucha contra la corrupción y un marco económico favorable a la libertad de empresa.

En el ámbito del Derecho español, en el Preámbulo de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG), se afirma que «*sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué crite-*

⁶² Y es que resulta evidente el trabajo realizado por la ONU para la implantación de este principio a nivel mundial; sirvan como ejemplo las manifestaciones de su Secretario General al señalar que, «*como sabemos, infraestructura no es solo cuestión de carreteras, escuelas y redes de energía. Es, asimismo, el fortalecimiento de la gobernanza democrática y el estado de derecho. Sin transparencia, no solo desde el gobierno hacia el pueblo, sino también entre el propio pueblo, no hay esperanzas de conseguir un Estado democrático viable*», Observaciones del Consejo de Seguridad sobre Timor-Leste 19 de febrero de 2009, <<http://www.un.org/es/globalissues/governance/index.shtml>> (fecha de consulta 10 de marzo de 2014).

⁶³ Aprobado por el Comité de las Regiones en su reunión de fechas 17 y 18 de junio de 2009 (DUE de fecha 4 de septiembre de 2009).

⁶⁴ ALLÍ ARANGUREN, J.C., *Gobernanza europea*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013, p. 21.

rios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica exigente y que demanda participación en los poderes públicos (...)». Y se sigue señalando en este preámbulo que «*los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes (...). En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia*»⁶⁵.

Por ello en la LTAIPBG se configura a la gobernanza en una dimensión de «*buen gobierno*» que debe observar un conjunto de principios que regulen el modo de ejercer el poder para que sea eficaz, competente, íntegro, equitativo, transparente y responsable, artículo 26.

En esta misma norma jurídica se articula el cumplimiento del principio de la transparencia a través de la creación de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas, descritas en el artículo 2.1 LTAIPBG, con la declarada finalidad de «*garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública*», artículo 5.1 LTAIPBG.

Y como quiera que la autonomía local, garantizada en la CE, configura a los municipios y provincias como los entes territoriales más cercanos a los ciudadanos, y a través de los cuales éstos ejercen el derecho de participación en el «*gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen*»⁶⁶, es en el marco local donde debe asegurarse el cumplimiento del paradigma de la gobernanza.

En esta dimensión participativa debemos señalar que la STC de 25 de abril de 1984 establece que el derecho de los vecinos en los procesos electorales locales «*se trata de un derecho fundamental, en que se incardina el derecho de participación política en el sistema democrático de un Estado social y democrático de Derecho, que consagra el artículo 1º y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra reside en el pueblo español. Por eso la participación en los asuntos públicos, a que se refiere el artículo 23, es en la primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, (...), y puede entenderse asimismo que alcanza también la participación en el Gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución*»⁶⁷.

En breve, el Tribunal Constitucional hace primar en nuestro Derecho los instrumentos propios de la «*democracia representativa*» frente a los propios de la

⁶⁵ Apartado I.

⁶⁶ STC 4/1981, cit., FJ IV.

⁶⁷ STC 51/1984, FJ II.

Santiago A. Bello Paredes

«democracia participativa», aunque no descarta su existencia, sino únicamente no los integra como derechos fundamentales.

De esta forma, la STC de 4 de julio de 1995 así lo concluye al situar fuera del artículo 23 CE *«cualesquiera otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos o de otro modo, puedan crearse en el ordenamiento (...) pues no todo derecho de participación es un derecho fundamental»*.

3.2. FÓRMULAS Y EJEMPLOS DE GOBERNANZA LOCAL

La vigente regulación jurídica ya plantea fórmulas participativas en el ámbito local, aunque ciertamente escasas y de necesaria ampliación; así:

- Artículo 69.1 LRBRL (*«facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local»*).
- Artículo 70.1 LRBRL (publicidad de las sesiones de los Plenos).
- Artículo 229 ROFJEL (concreta los supuestos y medios para difundir esta publicidad).
- Artículo 70 bis.2 LRBRL (derecho a la iniciativa popular, *«presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal»*).
- Artículo 71 LRBRL (las consultas populares sobre *«aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local»*). Pero todo ello con el límite de que *«las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley»*, artículo 69.2 LRBRL).

En definitiva, el legislador, en sintonía con la Jurisprudencia constitucional antes citada, facilita una participación meramente *deliberativa*, con capacidad de influir pero no de decidir.

Y es precisamente aquí donde el principio autoorganizativo de las entidades locales puede generar órganos que suplan esta laguna de la legislación básica estatal, aunque siempre respetando el límite contenido en el artículo 69.2 LRBRL.

Ya para finalizar, la importancia de fomentar la participación de los vecinos en la gestión pública es un instrumento fundamental para solucionar la evidente «desafección ciudadana» que se percibe en España.

De esta forma, y según los últimos datos conocidos sobre la percepción de los ciudadanos españoles, correspondientes al barómetro conocido del CIS del mes de febrero de 2014⁶⁸, revelan una importante desafección hacia las estructuras públicas actuales. Así, las respuestas espontáneas que se ofrecen a la Pregunta 7: ¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?, son extremadamente clarificadoras:

Tabla 1. La situación de la opinión pública española (2014)

1.º Problema	2.º Problema	3.º Problema	Total	
56,3	18,3	6,5	81,1	El paro
15,3	20,9	8,0	44,2	La corrupción y el fraude
8,9	12,5	6,9	28,3	Los problemas de índole económica
9	9,4	5,7	24,1	Los políticos en general, los partidos políticos y la política

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Estudio del CIS núm. 3013, Barómetro de Febrero de 2014

A la vista de estos datos sociológicos incuestionados, el abanico de oportunidades que la Gobernanza plantea en el ámbito local hacen de ésta un potente instrumento que no pueden desconocer, ignorar o minusvalorar ni los cargos públicos ni los propios vecinos.

4. CONCLUSIONES

Superada la concepción decimonónica de las entidades locales consecuencia del principio de libertad individual de las personas, que ha conllevado una tradicional subordinación de éstas al poder estatal, la autonomía local garantizada en la CE y en una dimensión organizativa, plasmada en la vigente nor-

⁶⁸ <http://datos.cis.es/pdf/Es3013mar_A.pdf> (fecha de consulta: 10/03/2014).

Santiago A. Bello Paredes

mativa estatal y autonómica, faculta a los diversos municipios y provincias de una amplia libertad de selección de la tipología organizativa en la que encuadrar el modelo para la creación de órganos y entidades para articular la participación de los ciudadanos en la vida local.

La gobernanza local y la transparencia exigen una especial proactividad, tanto en los cargos públicos como en los propios ciudadanos, que supere a los tradicionales instrumentos de la democracia representativa, que seguramente ya no son suficientes para solucionar las aspiraciones legítimas de los vecinos.

Por ello, en el ámbito público en general, y en el local en particular, la hoja de ruta de la actuación tiene que contener, al menos, los siguientes hitos significativos:

- a) Centrar las cuestiones que resultan más difíciles de plantear a nivel estatal, tales como el compromiso con los ciudadanos, la potenciación de los procesos democráticos directos, el fomento de la participación ciudadana, etc.
- b) Establecer un escenario que implique a muchos actores dentro de los amplios límites de la autoorganización local.
- c) Implicar a todos los interesados locales conforme a su percepción de la realidad de las cuestiones gubernativas locales.

5. BIBLIOGRAFÍA

ALBI, F., *La crisis del municipalismo*, Instituto de Administración Pública, Madrid, 1966.

ALLÍ ARANGUREN, J.C., «Gobernanza europea», *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013.

ARÉVALO GUTIÉRREZ, A., «Las relaciones entre la Administración estatal, autonómica y local en el marco constitucional», en la obra colectiva dirigida por RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *La Administración pública española*, INAP, Madrid, 2002.

ARMSTRONG, A., «A Comparative Analysis: New public Management-The Way Ahead?», *Australian Journal of Public Administration*, núm. 57, Oxford.

BAENA DEL ALCÁZAR, M., «La reforma neogerencial: de la Nueva Gerencia Pública a la Administración pública postmoderna», en *Actas del XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 2008.

BAÑO LEÓN, J.M., «La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española», *REDC*, núm. 24, 1988.

BELLO PAREDES, S.A., *Las Ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*. INAP - Universidad de Burgos, Madrid, 2002.

— *Las Entidades locales, retos y perspectivas*, Jurisoft, Burgos, 2002.

— «La situación de las Entidades locales en los Estatutos de Autonomía reformados: especial referencia al marco estatutario de Castilla y León», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 20, 2010.

FONT I LLOVET, T., «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía», en *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, FONT I LLOVET, T., VELASCO CABALLERO, F. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés», *REVL*, núm. 8, 117, 1961.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional*, IEAL, Madrid, 1983.

GONZÁLEZ ENCINAR, J.J., *El Estado Unitario-Federal. La autonomía como principio estructural del Estado*, Tecnos, Madrid, 1985.

MARTÍN MATEO, R., «La Autonomía local y el sistema normativo español», *RAP*, núm. 94, 1981.

— *El Municipio y el Estado en el Derecho Alemán*, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1964.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., «Cooperación y subsidiariedad intermunicipal», *REALA*, núm. 302, 2006.

MEDINA ARNÁIZ, T., «Las Mancomunidades y los Consorcios como fórmulas de prestación de servicios locales en Castilla y León», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 20, 2010.

PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981.

— «Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias», *REALA*, núm. 39, 2009.

PRADO LORENZO, J.M., MARTÍN JIMÉNEZ, D., GARCÍA SÁNCHEZ, I.M., «El proceso de corporatización en España: evolución y factores explicativos», *Auditoría Pública*, núm. 47, 2009.

ROMANO, S., *Fragments de un Diccionario Jurídico*, Buenos Aires, 1964.

Santiago A. Bello Paredes

SÁNCHEZ MORÓN, M., *La autonomía local, antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1990.

SAVIGNY, J. de, *¿El Estado contra los Municipios?*, trad. esp. BERMEJO VERA, J., IEAL, Madrid, 1978.

SOSA WAGNER, F. «Administración local», *Derecho Público de Castilla y León*, Junta de Castilla y León - Lex Nova, Valladolid, 2008.

— *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, Madrid, 2008.

VALLINA VELARDE, V., de la, *La provincia, entidad local, en España*, Boletín Oficial de la provincia de Oviedo, Oviedo, 1964.