

ESPAÑA: GOBERNANZA Y TRANSPARENCIA EN EL ESCENARIO LOCAL

SANTIAGO A. BELLO PAREDES
UNIVERSIDAD DE BURGOS

Resumen

Este trabajo estudia la evolución de las entidades locales en España desde 1812 hasta la actualidad como instrumentos de participación de los ciudadanos. Superada la fase de una concepción liberal, en la cual solo se fundaban en la libertad individual de las personas y estaban subordinadas al Estado, en la Constitución española de 1978 se ha llegado 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 de hoy es fomentar la participación directa con base en el paradigma de la gobernanza y con herramientas como la transparencia.

Palabras clave: participación comunitaria, libertad, democracia, Constitución

El autor: profesor titular de Derecho Administrativo, Universidad de Burgos (España). Correo electrónico: admin1@ubu.es

Recibido: 16 de febrero de 2015; **evaluado:** 15 de abril de 2015; **aceptado:** 20 de abril de 2015.

Abreviaturas más utilizadas

CE: Constitución española.

EACyL: Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

FJ: fundamento jurídico.

LTAIBG: Ley 19/2013, de 9 de diciembre, 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 español.

SPAIN: LOCAL LEVEL GOVERNANCE AND TRANSPARENCY

SANTIAGO A. BELLO PAREDES
UNIVERSIDAD DE BURGOS

Abstract

This paper studies the evolution of local entities as instruments of citizen participation in Spain, since 1812. In an initial phase of liberal conception, such instruments were founded only on the principle of individual freedom, and were subordinate to the State. However, the Spanish Constitution of 1978 marked the beginning of their transformation into instruments of representative neighborhood participation in the management of public issues and their insubordination to the State. Today's challenge is to foster direct participation based on the paradigm of governance and using tools such as transparency.

Key words: community participation, freedom, democracy, Constitution

About the author: Titular Professor of Administrative Law at Universidad de Burgos (Spain). E-mail: admin1@ubu.es

Received: February 16, 2015; **reviewed:** April 15, 2015; **accepted:** April 20, 2015.

Introducción

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

La elección, como hito normativo de la Constitución española de 1812, no significa que se pretenda desconocer la situación histórica anterior, sino que, por el contrario, se parte de las conclusiones ofrecidas en los estudios histórico-jurídicos sobre los entes locales de España desde la Edad Media,¹ aun con la asumida dificultad de ofrecer una visión objetiva de esta evolución histórica.

Nos encontramos con la situación de unos municipios, sobre todo los castellanos, que alcanzaron una época de notable esplendor al final de la Alta Edad Media,² con el consiguiente componente político de su actuación en relación con la nobleza y el monarca. Ello, hasta el punto en que Hinojosa pudiera afirmar:

[...] el municipio medieval ha sido el precursor del Estado moderno. Él suprimirá las trabas jurídicas que separaban las varias clases sociales y daban el

¹ Conviene mencionar los trabajos de Francisco Sosa Wagner, *Manual de Derecho Local* (Madrid: Tecnos, 1995), 19-34; Javier García Fernández, *El origen del municipio constitucional* (Madrid: IEAL, 1983); Benjamín González Alonso, “El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII”, *REVL*, núm. 190 (abril-junio, 1976): 249 y ss.; Francisco Javier Guillamón Álvarez, “La administración municipal en la Edad Moderna: del régimen castellano al modelo gaditano”, *REALA*, núm. 248 (octubre-diciembre 1990): 824 y ss. Respecto a los estudios sobre la provincia, podemos citar Vicente de la Vallina Velarde, *La provincia, entidad local, en España* (Oviedo: Boletín Oficial de la Provincia de Oviedo, 1964), 17-38; Manuel Santana Molina, *La Diputación provincial en la España decimonónica* (Madrid: INAP, 1989), 15-22; por el momento histórico en el que fue realizado, es significativo el trabajo de Gumersindo de Azcárate, “De la administración provincial y municipal”, *RGLJ*, núm. 79-80 (1891-1892): 526 y ss. Desde una perspectiva histórica, se pueden citar las obras de Manuel Ortiz de Zúñiga, *El libro de los alcaldes y Ayuntamientos* (Madrid: IEAL, 1978); Miguel Artola Gallego, *Antiguo régimen y revolución liberal* (Barcelona: Ariel Historia, 1978); Francisco Tomás y Valiente, *Estudio preliminar al gobierno político de los pueblos de España y el corregidor, alcalde y juez de ellos* (Madrid: IEAL, 1979), IX-XLVI; con una mayor generalidad, pues se refiere a la globalidad de las instituciones, Alfonso García-Gallo, *Manual de Historia del Derecho español I: el origen y la evolución del Derecho* (Madrid: Alianza Universitaria, 1979) y Luis García de Valdeavellano, *Curso de Historia de las instituciones españolas* (Madrid: Alianza Universitaria, 1986).

² Sosa Wagner califica esta situación comparando que “si el señorío es el arquetipo de la sujeción personal, el Municipio es el reducto de las libertades”. Francisco Sosa Wagner, *Manual de Derecho Local*, 20. 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 y porque los centros de población, urbanos y rurales, eran meros lugares de habitación, agrupaciones humanas cuya existencia no era reconocida por el Derecho, como señala De Valdeavellano, *Curso de Historia de las instituciones españolas*, 529.

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.³

Esta situación se mantuvo hasta que el Estado o, por decirlo con mayor rigor, el poder real, alcanzó su afianzamiento definitivo,⁴ lo que ocasionó la crisis irreducible del poder de los municipios castellanos surgidos en la Alta Edad Media. Todo ello 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 medida.⁵

En España, esta situación se vivió durante el período de los Austrias, en el que se produjo un declive importante de los municipios⁶ con la pérdida de sus instituciones de autogobierno. De un sistema de gobierno con democracia directa, el Concejo,⁷

³ Eduardo de Hinojosa, *Origen del régimen municipal en Castilla y León* (Madrid, 1903), 35, citado en De Valdeavellano, *Curso de Historia de las instituciones españolas*, 531. Esta función que uniforma el municipio, como elemento de nivelación social, también es resaltada por García-Gallo, *Manual de Historia del Derecho español I*, 585.

⁴ En este sentido, Domínguez Ortiz señala cómo “el Estado moderno [...] reforzó y amplió sus atribuciones a costa de otras áreas de poder, concretamente los municipios y los señoríos”. Antonio Domínguez Ortiz, “Poder estatal y poder municipal en Castilla bajo los Austrias” en *Centralismo y descentralización: modelos y procesos históricos en Francia y España: coloquio franco-español* (Madrid, 10-14 octubre 1984), ed. Comité Français des Sciences Historiques, Comité Español de Ciencias Históricas, 259.

⁵ González Alonso, “El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII”, 250. González Alonso extrapola 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 Jean de Savigny, *¿El Estado contra los municipios?*, trad. José Bermejo Vera (Madrid: IEAL, 1978).

⁶ Domínguez Ortiz hace un esclarecedor estudio de la utilización por los Austrias de diversas medidas tendentes a incrementar los ingresos reales que conllevó al declive de los municipios y que alcanzaron su cénit con el reinado de Felipe IV. Según este autor, como las agresiones más importantes que sufrieron los municipios están las siguientes: a) venta y conversión en señoríos de numerosas villas y lugares de realengo. En total se vendieron más 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. Domínguez Ortiz, “Poder estatal y poder municipal”, 267.

⁷ Sistema de organización 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. En 1345, este rey ordenó a la ciudad de Burgos sustituir su Concejo por una “junta de hombres buenos” que él nombraba y comenzó la tradición de enviar corregidores para inspeccionar el gobierno municipal, según refiere De Valdeavellano, *Curso de Historia de las instituciones españolas*, 550.

se pasó a un sistema de cargos concejiles vitalicios que llegaron a ser vendidos por los monarcas para obtener fondos adicionales para sus arcas;⁸ asimismo, 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 monarca.⁹

Pues bien, si se analizan 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 la 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, ello desde la Constitución de 1812.

En este sentido, cabe destacar la importancia que tuvo la escuela de los fisiócratas en la configuración de los principios esenciales sobre los que se ha asentado el municipio moderno;¹⁰ 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 pequeñas unidades autónomas, sino de un poderoso Estado cohesivo y monárquico”.¹¹

⁸ Respecto a la venta de bienes comunales y su incidencia en la situación económica de los pueblos, Nieto 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”. Alejandro Nieto, *Bienes comunales* (Madrid: Edersa, 1964), 846. En similares términos se manifiesta Serna Vallejo, 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. Margarita Serna Vallejo, “Estudio histórico de los bienes comunales”, *RAAP*, núm. 3 (diciembre 1993): 214.

⁹ Guillamón Álvarez señala 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”, cuyas competencias son las más amplias posibles como representante y delegado político del rey para controlar la vida local, pues aunque solo tuviese voto de calidad, “la historiografía ha puesto de manifiesto su poder efectivo a la hora de enfrentarse a los Regidores”. Guillamón Álvarez, “La administración municipal en la Edad Moderna”, 830.

¹⁰ Como ha manifestado Eduardo García de Enterría, básicamente en obras como “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”, *RAP*, núm. 33 (1960): 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: IEAL, 1961): 80 y ss.

¹¹ Ramón Martín Mateo, *El municipio y el Estado en el Derecho alemán* (Madrid: Ministerio de la Gobernación, 1964), 43.

Por ello y en reacción al sistema absolutista despreciado por la sociedad,¹² que incluso era antieconómico¹³ y poco racionalizado,¹⁴ se presentó una fórmula de descentralización como instrumento para conseguir un elevado espíritu nacional al partir de la toma de conciencia de la pertenencia a unidades comunales menores, integrantes de otra superior,¹⁵ sin que en algún momento esta descentralización de funciones tuviera “carácter político-autonómico”.¹⁶

La propia concepción asociativa de aquellos municipios excluía su naturaleza política:¹⁷ si estos eran una asociación de vecinos, era conveniente otorgarles el cumplimiento de sus “asuntos comunes”, asuntos propios del hecho de la convivencia y la ayuda mutua y que fueron calificados como “privativos”,¹⁸ “exclusivos” de tales vecinos; por esto es privada la sociedad municipal, porque los asuntos alrededor de los cuales se constituye son propios y privativos de sus miembros, que no afectan a la comunidad política y sobre los que esta no presenta exigencia alguna.¹⁹

Al afirmarse la existencia de esta entidad privada como corolario del derecho de libertad individual, se obligaba al Estado a su amparo y garantía y también conlle-

¹² Manzanedo Mateos señala que Tocqueville “afirmaba ser aspiración general, en la última etapa del Antiguo Régimen, obtener leyes generales a las cuales no pudiera oponerse privilegio particular”. Antonio Manzanedo Mateos, “Autogobierno y centralismo en los orígenes del régimen local francés”, *REVL*, núm. 170 (1971): 222.

¹³ 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, *El municipio y el Estado en el Derecho alemán*, 41.

¹⁴ Martínez Marín señala que también los fisiócratas actúan en cumplimiento de un principio racionalizador de la multiplicidad y variedad de regímenes municipales derivados de la era absolutista, “como consecuencia del principio de igualdad”. Antonio Martínez Marín, *Sistema político-administrativo y administración consultiva en Francia* (Madrid: IEAL, 1985), 32.

¹⁵ Puede percibirse con claridad 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: “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”. García Fernández, *El origen del municipio constitucional*, 262.

¹⁶ Según Martín Mateo, el ámbito de las funciones de las entidades locales será reducido y con previa determinación por el Estado; de esta manera, se asegura el reforzamiento del poder real, por cuanto la actuación municipal sería 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, son emanados o delegados del poder real. Martín Mateo, *El municipio y el Estado en el Derecho alemán*, 43.

¹⁷ Eduardo García de Enterría, “Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés”. *REVL*, núm. 8 (1961): 325-327.

¹⁸ Manzanedo Mateos los califica “de cuestiones domésticas relativas a la administración de los pueblos”, reservándose, de esta forma, el Estado “una función de control superior”. Manzanedo Mateos, “Autogobierno y centralismo en los orígenes del régimen local francés”, 220.

¹⁹ García de Enterría, “Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés”, 326.

vaba la inexistencia de cualquier ente intermedio que pudiera interrumpir el canal de comunicación directo del Estado soberano con todos y los súbditos.²⁰

De este modo, la conformación de la situación de las entidades locales en relación con el Estado resultaba en el ajuste del régimen local a una concepción política inspirada en los dogmas de la voluntad general y del principio de igualdad.

Esta fue la ideología que subyació a los municipios durante la Revolución Francesa y en las posteriores reformas napoleónicas, como la base argumental del modelo municipal francés y también del español surgido de la Constitución gaditana de 1812.

En esta línea se encuentra el Discurso Preliminar de la Constitución de Cádiz, cuando señala:

[...] 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.²¹

Todo ello encaja en las tesis liberales que aceptan el origen natural de los municipios;²² no obstante, estos debían ceder ante las actuaciones del Estado para la puesta en práctica de una buena administración.²³

²⁰ Diego Chacón Ortiz, "Notas jurídicas sobre la descentralización y el régimen local español", *La Reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*, Javier Tusell Gómez (Alcalá de Henares: INAP, 1987), 255-256.

²¹ Agustín de Argüelles, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981), 115.

²² Cuyo más brillante defensor ha podido ser Tocqueville, cuando, con unas palabras plenas de emoción, resaltaba que "la commune paraît sortir directement des mains de Dieu". Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, tomo I, 14a ed. (París: Michel Lévy Frères, 1864), 95.

²³ Un ejemplo notable de esta concepción puede encontrarse en la obra de De Posada Herrera, cuando, al aceptar 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 que es necesario para alcanzar los verdaderos resultados de la Administración que estos 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". José de Posada Herrera, *Lecciones de Administración*, 2a ed. (Madrid: INAP, 1988), 129.

Esta visión fisiocrática de los municipios tuvo su continuación en la corriente de pensamiento de los “liberales doctrinarios”, surgida 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 postulados.²⁴

Las entidades locales fueron configuradas como un cuarto poder, “*pouvoir municipal*”, junto al Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con una doble finalidad: garantizar que el Parlamento tuviera 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 Parlamento.²⁵

De esta forma, Constant concluye con la necesidad de permitir a las entidades locales regular sus propios intereses: lo que atañe a una parte se debe decidir solo por esta. Para explicarlo, el 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 intereses particulares de un municipio, o con el municipio que atentara contra el interés puramente individual de alguno de sus miembros.²⁶

²⁴ Constant señala que, para el Gobierno, “después de la defensa nacional, el poder municipal era el asunto más importante que puede ocupar su atención”. Benjamín Constant, *Principio de política*, trad. María Luisa Sánchez Mejía (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989), 122.

²⁵ Javier García Fernández, “Introducción” en *Del poder municipal y de la policía interior de los municipios*, Pierre Paul Nicolas Henrion de Pansey (Madrid: MAP, 1990), 19-20.

²⁶ Constant, *Principio de política*, 122-123.

Este planteamiento ideológico, en su versión fisiocrática o en la doctrinaria, ha tenido una gran influencia en la normativa reguladora del régimen local en España,²⁷ 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 razones ideológicas que estudiaremos a continuación.

En definitiva, en España han existido dos momentos históricos en los cuales quiebra el modelo local amparado por esta ideología liberal; 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.

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.

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 a partir de una realidad local “caciquil”, consideraron que esta podía ser modificada con la potenciación de los municipios y las 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”²⁸ 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”.²⁹

En contraposición a esta visión, el régimen franquista también se basó 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, que quedaba encum-

²⁷ Albi muestra que esta ideología influyó en los textos de las leyes municipales de 1823 y 1845, planteamiento que se vio confirmado luego en el ámbito 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”. Fernando Albi, *La crisis del municipalismo* (Madrid: Instituto de Administración Pública, 1966), 14.

²⁸ Adolfo Posada, *Evolución legislativa del régimen local en España (1812-1909)* (Madrid: INAP, 1910), 18.

²⁹ Así califica Tusell Gómez esta situación histórica. Javier Tusell Gómez, *La reforma de la administración local en España (1900-1936)* (Alcalá de Henares: INAP, 1987), 216.

brado por la figura del caudillo; por esto, el municipio y la provincia debían estar integrados en esta estructura administrativa subordinada a aquel.

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 -fueran 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 administrativo y al margen de cualquier representatividad de la soberanía titular del poder.

Las entidades locales han sido configuradas en el Derecho español contemporáneo como organizaciones administrativas, subordinadas por esencia al Estado e incorporadas a este como una modalidad de su Administración periférica,³⁰ cuando actuaban funciones públicas y cuando realizaban actividades serviciales como entidades privadas extramuros del Estado. Al ser esta la situación general, las excepciones han sido tan escasas, que no nos permiten disentir de la formulación global reseñada.

1. Las entidades locales y su relación con los ciudadanos en el vigente modelo constitucional español

1.1. El modelo constitucional de 1978

La regulación de las entidades locales planteada en el texto constitucional español de 1978, Artículos 137, 140, 141 y 142 CE, supone una evidente ruptura con su situación normativa anterior, en la cual se caracterizaba a los municipios y las provincias como organizaciones administrativas subordinadas por esencia al Estado e integradas a este como una modalidad de su Administración periférica.³¹

En este sentido innovador, el Artículo 137 CE establece que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas

³⁰ Con esta radical aseveración concluye Albi, 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”. Albi, *La crisis del municipalismo*, 490.

³¹ Santiago Agustín Bello Paredes, *Las ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica* (Madrid: INAP-Universidad de Burgos, 2002), 72-73.

que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

De acuerdo con las pautas que ha elaborado el Tribunal Constitucional español sobre el principio constitucional de la autonomía local,³² esta se caracteriza por los siguientes aspectos fundamentales:

- 1) La autonomía es un poder limitado. 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 disposición constitucional es la siguiente: “la autonomía no es soberanía”.³³

De esta forma, deberán ser los legisladores, estatales y autonómicos, quienes determinen el ámbito concreto de actuación de las entidades locales, según la diversa valoración y ponderación de los intereses en juego en cada ámbito material. Por tanto, la determinación exacta de las competencias de actuación de las entidades locales corresponderá al legislador ordinario, sin olvidar que para las entidades locales existe un “umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen”.³⁴

- 2) La autonomía local es un derecho de participación de las colectividades que integran las entidades locales en el “gobierno y la 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”.³⁵ Este derecho de participación podrá contener funciones de naturaleza normativa, de ejecución o de mera participación en la toma de decisiones de otras entidades territoriales superiores.
- 3) La autonomía local como garantía constitucional.³⁶ Esta característica de contenido negativo o reactivo permite a las entidades locales oponerse a cualquier actuación del legislador que pretenda eliminar el:

³² Santiago Agustín Bello Paredes, *Las entidades locales, retos y perspectivas* (Burgos: Jurisoft, 2002), 33.

³³ Tribunal Constitucional, *Sentencia 4-1981, STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ III.*

³⁴ Tribunal Constitucional, *Sentencia 159-2001, STC 159/2001, de 5 de julio, FJ IV.*

³⁵ Tribunal Constitucional, *Sentencia 4-1981.*

³⁶ Luciano Parejo Alfonso, *Garantía institucional y autonomías locales* (Madrid: IEAL, 1981); Ramón Martín Mateo, “La autonomía local y el sistema normativo español”. *RAP*, núm. 94 (1981): 5 y ss.

[...] 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 reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar.³⁷

- 4) La autonomía local es también resultado de la distribución territorial del poder realizada por la Constitución Española; esto 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”.³⁸

Esta premisa constitucional ha sido desarrollada por la legislación estatal contenida en la LRBRL³⁹ y también en el estatutario autonómico.

Pues bien, en el ámbito estatal, este mandato constitucional queda patente con la lectura del Preámbulo de la LRBRL, cuando establece:

[...] 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.⁴⁰

Los diversos Estatutos de Autonomía vienen regulando las instituciones locales, 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

³⁷ Tribunal Constitucional, *Sentencia 32-1981, STC 32/1981, de 28 de julio, FJ IV.*

³⁸ Tribunal Constitucional, *Sentencia 32-1981.*

³⁹ Sin olvidar normas estatales tan importantes en 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). 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.

⁴⁰ Ordinal II del Preámbulo del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

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.

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 reglamentaria de los municipios inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su artículo 140.⁴¹

En conclusión, el ámbito competencial del régimen jurídico de las entidades locales resulta conformado en el Derecho español como una materia de regulación estatal, autonómica y local en el ejercicio de su autonomía señalada 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”,⁴² Artículo 71.1.1. Debe entenderse por este el “régimen jurídico de las Administraciones locales”.⁴³

Si hacemos una breve referencia al contenido de la totalidad de los Estatutos de Autonomía últimamente reformados,⁴⁴ vemos que todos ellos han asumido competencias en materia de régimen local. Unos con mayor detalle “Estatutos de Cataluña (EAC)⁴⁵ y Andalucía (EAA)⁴⁶ y el resto con una concreción menor, que se reduce a la mínima expresión en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

⁴¹ Tribunal Constitucional, *Sentencia 214-1989, STC 214/1989, de fecha 21 de diciembre, FJ VI.*

⁴² Mientras el Artículo 70.1.4 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”.

⁴³ Tribunal Constitucional, *Sentencia 214-1989, STC 214/1989* y, más recientemente, Tribunal Constitucional, *Sentencia 31-2010, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ XXXVI.*

⁴⁴ Un estudio más profundo de esta situación puede verse en Santiago Agustín Bello Paredes, “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): 345-380. Asimismo, Luciano Parejo Alfonso, “Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias”, *REALA*, núm. 39 (2009): 9-57.

⁴⁵ Aprobado por Ley Orgánica 6 de 2006, *Boletín Oficial* núm. 172, de 20 de julio de 2006. Su constitucionalidad, en lo que se refiere a la regulación del “régimen local”, ha sido avalada por la sentencia 31-/2010, de 28 de junio.

⁴⁶ Aprobado por Ley Orgánica 2 de 2007, *Boletín Oficial* núm. 68, de 20 de marzo de 2007.

(EACV),⁴⁷ al señalar 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 [...]”.⁴⁸

La regulación del EACyL se encuentra 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”.⁴⁹ Estas entidades locales se concretan y tipifican en “municipios, provincias y demás entidades locales que con tal carácter puedan crearse conforme a la ley” en el Artículo 43.1.

Tal declaración de principios debe ser completada con el contenido del Artículo 48, que establece que las relaciones entre la comunidad autónoma y las entidades locales⁵⁰ 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.⁵¹

2.2. La autoorganización como principio inspirador del régimen local

Del propio entendimiento literal de la palabra “autonomía”,⁵² referida a las entidades locales en la CE, se deriva que esta norma garantiza su necesaria capacidad

⁴⁷ Aprobado por Ley Orgánica 1 de 2006, *Boletín Oficial* núm. 86, de 11 de abril de 2006.

⁴⁸ Ley Orgánica 1 de 2006, art. 49.1.

⁴⁹ Ley Orgánica 1 de 2006, art. 43.2.

⁵⁰ Regulación que el Tribunal Constitucional califica, en su sentencia 331-/1993, de 12 de noviembre, FJ III, como “más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas” que la que tienen las entidades locales y el Estado.

⁵¹ Tribunal Constitucional, *Sentencia 31-2010*.

⁵² Romano ofrece un estudio completo de la evolución del significado de este concepto en el Derecho contemporáneo. Santi Romano, *Fragments de un Diccionario Jurídico* (Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1964), 38-44. En España, Lorenzo Martín-Retortillo, “La doctrina del ordenamiento jurídico de

para autonormarse y autoorganizarse, lo que evidencia que nos encontramos ante un ámbito material donde debe existir una amplia facultad de actuación para este tipo de entidades, bajo la premisa de que la autonomía local es un “principio estructural” de la organización territorial del Estado;⁵³ esto significa su pertenencia a los elementos definitorios de este⁵⁴ y que deberá, por tanto, ser “garantizada”.

Esta es la causa por la que el Tribunal Constitucional español ha señalado desde sus primeros pronunciamientos:

[...] 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.⁵⁵

Tras la reforma de la LRBRL, 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 hecho una nueva redacción tanto al Artículo 5, que había quedado huérfano de contenido, como al Artículo 20.

Dada su mayor proximidad al ciudadano, si estudiamos la materia de organización municipal, esta se encuentra regulada en la LRBRL de la siguiente forma:

- a) Existe una organización básica contenida en el Artículo 20.1, literales 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 acuerda su Pleno; asimismo, 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”, existirán otros órganos asesores o consultivos del Pleno,

Santi Romano y algunas de sus aplicaciones en el campo del Derecho Administrativo”, *RAP*, núm. 39 (1993): 43 y ss.

⁵³ Parejo Alfonso, “Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias”, 11.

⁵⁴ Bello Paredes afirma que la autonomía como principio arquitectural del Estado pretende configurar, en una dimensión territorial del Estado, los poderes públicos de este, para garantizar 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. Bello Paredes, *Las ordenanzas locales en el vigente Derecho español*, 115-116.

⁵⁵ Tribunal Constitucional, *Sentencia 32-1981*.

así como de seguimiento de la gestión del alcalde y de la Junta de Gobierno Local. En todo caso, “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”, de acuerdo con el Artículo 20.1, literal c, *in fine*.

Además, existirán una Comisión especial de cuentas y una Comisión especial de sugerencias y reclamaciones, esta última en aquellos municipios que así lo disponga su Reglamento Orgánico o lo acuerde el Pleno, así como en “los municipios de gran población”, según el Artículo 20.1, literales e y d respectivamente.

- b) Puede existir una organización complementaria diseñada por las “leyes de las Comunidades Autónomas”, de acuerdo con el Artículo 20.2.
- c) Puede existir una “organización complementaria de las anteriores”, regulada por los propios municipios mediante sus Reglamentos Orgánicos, según el Artículo 20.3, que dispone: “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”; tal regulación no podrá contradecir, en ningún supuesto, la regulación dictada por el Estado ni la de las comunidades autónomas.
- d) Por último, se debe hacer una referencia expresa a la tipología organizativa que la reforma de la LRBRL del año 2003 realizó en los municipios denominados de “gran población”.⁵⁶ Para ellos, la LRBRL regula un conjunto de órganos adicionales a los anteriores, como los órganos desconcentrados, que deben actuar en la circunscripción de los distritos, como dispone el Artículo 128. Lo que resulta más interesante es que el Artículo 130 genera la separación entre órganos superiores y directivos; los primeros se referirán a “Alcalde, miembros de Junta de Gobierno Local”, y los segundos serán, entre otros:

⁵⁶ En el ámbito de los municipios de Castilla y León esta tipología solo ha podido referirse a los municipios de Burgos y Valladolid. El régimen jurídico de este tipo de municipios, regulado por la Ley 57/2003, solo 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”. España, Ley 7 de 1985, “Por la cual se reglamenta las bases del régimen local” (Madrid: Boletín Oficial núm. 80, 3 de abril de 1985), art. 121.1

[...] 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, según el Artículo 126.2 LRBRL.

De esta forma se plasma uno de los principios organizativos enunciados en la Ley 57/2003, de reforma de la LRBRL, que es alcanzar un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, “lo que exige ejecutivos de gran capacidad para actuar rápida y eficazmente”. Esta modificación normativa pone en cuestión, sin duda, la tradicional legitimación democrático-representativa de los cargos políticos municipales elegidos exclusivamente por sus vecinos.⁵⁷

Del listado de estos órganos municipales interesa destacar la Comisión especial de sugerencias y reclamaciones, cuya finalidad, definida en el Artículo 132.1 LRBRL, es “la defensa de los derechos de los vecinos ante la Administración municipal”; ello:

[...] 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

⁵⁷ Como pone de manifiesto Ángel Sánchez Blanco, “Modernización del gobierno local y gobernanza europea”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 1 (2003): 206-211.

la Administración municipal. No obstante, también podrá realizar informes extraordinarios cuando la gravedad o la urgencia de los hechos lo aconsejen.⁵⁸

En definitiva, este órgano debe servir como instrumento de control de la acción municipal, aunque en él los ciudadanos no participen de manera directa, como sí acontece en el denominado Consejo Social de la ciudad,⁵⁹ el cual solo debe existir 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 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 que se establece en su 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, es evidente que 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, debido al entendimiento en Castilla y León de que deberán ser los propios municipios los que procedan a la regulación normativa de su organización complementaria.

Además, debe destacarse que la reciente Ley 7/2013 de 27 de septiembre, de ordenación, servicios y gobierno del territorio de la comunidad de Castilla y

⁵⁸ España, *Ley 7 de 1985*, art. 132.3.

⁵⁹ España, *Ley 7 de 1985*, art. 131.

León, contiene un título III denominado “De la Gobernanza local”. En él 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, que incluye instrumentos como la transparencia, el acceso a la información pública y la participación y colaboración ciudadana.

De esta forma, el Artículo 28.2 determina: “[...] 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”.

En este entorno normativo y conceptual debemos ubicar la posible creación, por los municipios y también por las provincias, de instrumentos jurídicos que permitan la participación de los ciudadanos en la gestión de competencias “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 las provincias a la hora de abordar la creación de órganos y estructuras participativas.

En primer lugar, se debe producir una identificación de los diversos intereses en relación con esta materia de organización local; más adelante, han de ser valorados y ponderados y, por último, como consecuencia de las dos actuaciones anteriores, se deberá producir una determinación y habilitación competencial para el cumplimiento de los intereses del Estado, de las comunidades autónomas y de los municipios.

Para ello se asume la temprana construcción elaborada por el Tribunal Constitucional español, que consideró al interés local como una cláusula de habilitación competencial para los entes locales, de forma que estos deberán ostentar “todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer” tal interés, por

lo que la competencia deberá ser establecida “en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia y de la Comunidad Autónoma”.⁶⁰

Las etapas para la determinación del ámbito competencial en cuanto a “organización local” serán las siguientes:

- a) **Identificación del interés estatal.** Es perceptible la existencia de un interés estatal para que exista una homogeneidad en las instituciones esenciales que han de encuadrarse en cualquier municipio, como plasmación normativa 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.⁶¹

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.⁶²

El Estado ostenta competencia para regular la organización básica de todos los municipios, 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 definido una mínima y supletoria regulación complementaria de la organización municipal, se debe entender que los intereses autonómicos se centran en la regulación organizativa de las entidades locales menores y

⁶⁰ Tribunal Constitucional, *Sentencia 4-1981*.

⁶¹ Tribunal Constitucional, *Sentencia S33-1993, TC 33/1993, de 1 de febrero, FJ III*.

⁶² Tribunal Constitucional, *Sentencia 32-1981*.

de los municipios de menos de 5.000 habitantes, con un carácter meramente supletorio.

- c) **Identificación de los intereses locales.** No es posible considerar que las competencias locales en cuanto a autoorganización queden reducidas a funciones residuales, una vez agotada la actuación normativa del Estado y de las comunidades autónomas. Puesto que “lo que sea estrictamente local se reserva a los municipios y lo que exceda del interés puramente municipal se atribuye a la competencia de Administraciones supramunicipales”.⁶³

Respecto a autoorganización, es notorio que los entes locales tienen un indudable interés en conformar sus órganos para incrementar la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos locales, entre otras variables organizativas.

Se puede afirmar que la actuación normativa de los municipios y de las provincias sea mediante la aprobación de los Reglamentos Orgánicos u 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 debe construirse en el espacio determinado por la existencia de intereses locales, una vez valorado y ponderado 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 plano autoorganizativo en el ámbito local resulta una decisión autónoma que deberá adoptar cada ente local y que se garantiza en el Derecho español 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, debido al carácter transnacional de este principio.

⁶³ Como señala con acierto la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de fecha 6 de junio de 1990.

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”.⁶⁴

Luego, el Informe de la ONU sobre Gobernanza del año 1995, la define como “el conjunto de diferentes procesos y métodos a través de los cuales los individuos y las instituciones, públicas y privadas, gestionan asuntos comunes”.⁶⁵

Por otra parte, el concepto de gobernanza en la Unión Europea puede deducirse del contenido del *Libro Blanco del Comité de las regiones sobre la gobernanza multinivel*,⁶⁶ 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 estricta dimensión jurídica ni unívoca; por el contrario, sirve para definir un conjunto de instrumentos al servicio de un modelo de gobierno en el que se mezclan 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 sociedad.⁶⁷

⁶⁴ The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood* (Oxford University Press, Oxford, 1995), 4.

⁶⁵ Resulta evidente el trabajo realizado por la ONU para la implantación de este principio en todo el mundo; 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”. Organización de Naciones Unidas, “Observaciones del Consejo de Seguridad sobre Timor-Leste”, <http://www.un.org/es/globalissues/governance/index.shtml> (acceso marzo 10, 2014).

⁶⁶ 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). Unión Europea, *Libro Blanco del Comité de las regiones sobre la gobernanza multinivel* (Bruselas: Autor, 2009), 3.

⁶⁷ Juan Cruz Allí Aranguren, “Gobernanza europea”. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública* volumen, núm. 14 (2013): 21.

La amplitud y la transversalidad de la gobernanza incluyen elementos como el Estado de Derecho, la democracia representativa, la transparencia y la responsabilidad de los poderes públicos, un sistema de toma 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 (LTAIBG), se afirma:

[...] 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 criterios 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:

[...] 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.⁶⁸

Por ello, en el Artículo 26 de la LTAIBG 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.

En esta misma norma jurídica se articula el cumplimiento del principio de la transparencia por medio de la creación de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas, descritas en el Artículo 2.1 LTAIBG, con la declarada finalidad de “garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”, expuesta en el Artículo 5.1.

Como quiera que la autonomía local, garantizada en la CE, configura a los municipios y las provincias como los entes territoriales más cercanos a los ciudadanos,

⁶⁸ Tribunal Constitucional, *Sentencia 4-1981*, apartado I.

y mediante los cuales estos ejercen el derecho de participación en el “gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen”,⁶⁹ es en el marco local en 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 define 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.⁷⁰

En breve, el Tribunal Constitucional hace primar en el Derecho español los instrumentos propios de la “democracia representativa” frente a los propios de la “democracia participativa”, aunque no descarta su existencia, sino que no los integra como derechos fundamentales.

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 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”.

⁶⁹ Tribunal Constitucional, *Sentencia 4-1981*.

⁷⁰ Tribunal Constitucional, *Sentencia 51-1984, STC 51/1984, de 25 de abril, FJ II*.

- 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”, 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”, como afirma el Artículo 69.2.

El legislador, en sintonía con la jurisprudencia constitucional antes citada, facilita una participación deliberativa, con capacidad de influir, pero no de decidir.

Aquí, el principio autoorganizativo de las entidades locales puede generar órganos que suplan esta laguna de la legislación básica estatal, aunque siempre con respeto por el límite contenido en el Artículo 69.2 LRBRL.

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, según los últimos datos conocidos sobre la percepción de los ciudadanos españoles, correspondientes al barómetro conocido del Centro de Investigaciones Sociológicas español (CIS) del mes de septiembre de 2014,⁷¹ 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 clarificadoras:

⁷¹ CIS, “Barómetro”, http://datos.cis.es/pdf/Es3038mar_A.pdf (acceso septiembre 16, 2014).

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

Primer problema	Segundo problema	Tercer problema	Total	
52,7	16,7	5,9	75,3	El paro
16,6	18,7	7,4	42,7	La corrupción y el fraude
8,8	11,9	8,2	28,9	Los problemas de índole económica
9,6	10,4	5,8	25,8	Los políticos en general, los partidos políticos y la política

Fuente: elaboración propia con base en los datos del Estudio del CIS núm. 3038, Barómetro de septiembre de 2014

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

Conclusiones

Superada la concepción decimonónica de las entidades locales resultantes del principio de libertad individual de las personas, que ha conllevado una tradicional subordinación de estas al poder estatal, la autonomía local garantizada en la Constitución española y en una dimensión organizativa, plasmada en la vigente normativa estatal y autonómica, faculta a los municipios y las provincias con una amplia libertad de selección de la tipología organizativa en la cual encuadra el modelo para la creación de órganos y entidades que articularon la participación de los ciudadanos a 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, pues con seguridad 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 escala estatal, 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 involucre 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.

Referencias

- Albi, Fernando. *La crisis del municipalismo*. Madrid: Instituto de Administración Pública, 1966.
- Allí Aranguren, Juan Cruz. "Gobernanza europea". *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm.14 (2013): 19-49.
- Arévalo Gutiérrez, Alfonso. "Las relaciones entre la Administración estatal, autonómica y local en el marco constitucional", en *La Administración pública española*, dirigida por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, 37-49. Madrid: INAP, 2002.
- Armstrong, Anona. "A Comparative Analysis: New Public Management-The Way Ahead?". *Australian Journal of Public Administration*, núm. 57 (junio 1998): 12-24.
- Artola Gallego, Miguel. *Antiguo régimen y revolución liberal*. Barcelona: Ariel Historia, 1978.
- Baena del Alcázar, Mariano. "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*, 94-102. Buenos Aires: CLAD, 2008.
- Bello Paredes, Santiago Agustín. "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): 345- 380.
- Bello Paredes, Santiago Agustín. *Las entidades locales, retos y perspectivas*. Burgos: Jurisoft, 2002.
- Bello Paredes, Santiago Agustín. *Las ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*. Madrid: INAP-Universidad de Burgos, 2002.
- Chacón Ortiz, Diego. "Notas jurídicas sobre la descentralización y el régimen local español" en *La reforma de la administración local en España (1900-1936)*, Javier Tusell Gómez y Diego Chacón Ortiz, 255-256. Alcalá de Henares: INAP, 1987.

- De Argüelles, Agustín. *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- De Azcárate, Gumersindo. “De la administración provincial y municipal”, *RGLJ*, núm. 79-80 (1891-1892): 526 y ss.
- De Hinojosa, Eduardo. *Estudios sobre la historia del Derecho español. Origen del régimen municipal en Castilla y León*. Madrid, 1903.
- De la Vallina Velarde, Juan Luis. *La provincia, entidad local, en España*. Oviedo: Boletín Oficial de la provincia de Oviedo, 1964.
- De Posada Herrera, José. *Lecciones de Administración*, 2a ed. Madrid: INAP, 1988.
- De Savigny, Jean. ¿El Estado contra los municipios?, traducido por José Bermejo Vera. Madrid: IEAL, 1978.
- De Tocqueville, Alexis. *De la Démocratie en Amérique*, tomo I, 14a ed. París: Michel Lévy Frères, 1864.
- Domínguez Ortiz, Antonio. “Poder estatal y poder municipal en Castilla bajo los Austrias” en *Centralismo y descentralización: modelos y procesos históricos en Francia y España: coloquio franco-español (Madrid, 10-14 octubre 1984)*, editado por Comité Français des Sciences Historiques, Comité Español de Ciencias Históricas, 259-275.
- España. Ley 19 de 2013, “Por la cual se reglamenta la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. Madrid: *Boletín Oficial* núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.
- España. Ley 7 de 1985, “Por la cual se reglamenta las bases del régimen local”. Madrid: *Boletín Oficial* núm. 80, 3 de abril de 1985.
- Font I Llovet, Tomás. “El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía” en *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, dirigido por Tomás Font I Llovet, Francisco Velasco Caballero y Luis Ortega Álvarez, 1-40. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- García de Enterría, Eduardo. “Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés”. *REVL*, núm. 8 (1961): 325-347.
- García de Enterría, Eduardo. “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”. *RAP*, núm. 33 (1960): 79-110.
- García Fernández, Javier. *El origen del municipio constitucional*. Madrid: IEAL, 1983.
- García-Gallo, Alfonso. *Manual de Historia del Derecho español I: el origen y la evolución del Derecho*. Madrid: El autor, 1979.
- González Alonso, Benjamín. “El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII”. *REVL*, 190 (abril-junio, 1976): 249-276.
- González Encinar, Juan. *El Estado unitario-federal. La autonomía como principio estructural del Estado*. Madrid: Tecnos, 1985.
- Guillamón Álvarez, Francisco Javier. “La administración municipal en la Edad Moderna: del régimen castellano al modelo gaditano”. *REALA* 248 (octubre-diciembre 1990): 825-836.

- Lalinde Abadía, Jesús. “Apuntes sobre las ‘ideologías’ en el Derecho histórico español”. *AHDE*, tomo XLV (1975): 123-157.
- Manzanedo Mateos, Antonio. “Autogobierno y centralismo en los orígenes del régimen local francés”. *REVL*, núm. 170 (1971): 219-245.
- Martín Mateo, Ramón. “La autonomía local y el sistema normativo español”. *RAP*, núm. 94 (1981): 53-87.
- Martín Mateo, Ramón. *El municipio y el Estado en el Derecho alemán*. Madrid: Ministerio de la Gobernación, 1964.
- Martínez Marín, Antonio. *Sistema político-administrativo y administración consultiva*. Madrid: IEAL, 1985.
- Medina Arnáiz, Teresa. “Las mancomunidades y los consorcios como fórmulas de prestación de servicios locales en Castilla y León”. *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 20 (enero 2010): 303-343.
- Nieto, Alejandro. *Bienes comunales*. Madrid: Edersa, 1964.
- Organización de Naciones Unidas. “Observaciones del Consejo de Seguridad sobre Timor-Leste”. <http://www.un.org/es/globalissues/governance/index.shtml> (acceso marzo 10, 2014).
- Ortiz de Zúñiga, Manuel. *El libro de los alcaldes y Ayuntamientos*. Madrid: IEAL, 1978.
- Parejo Alfonso, Luciano. “Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias”. *REALA*, núm. 39 (2009): 7-57.
- Parejo Alfonso, Luciano. *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: IEAL, 1981.
- Romano, Santi. *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1964.
- Sánchez Blanco, Ángel. “Modernización del gobierno local y gobernanza europea”. *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 1 (2003): 206-211.
- Sánchez Morón, Miguel. *La autonomía local, antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Civitas, 1990.
- Serna Vallejo, Margarita. “Estudio histórico-jurídico de los bienes comunales”. *RAAP*, núm. 3 (diciembre 1993): 206-229.
- Sosa Wagner, Francisco. “Administración local” en *Derecho Público de Castilla y León*. Editado Junta de Castilla y León editado por Junta de Castilla y León. Valladolid: Junta de Castilla y León-Lex Nova, 2008.
- Sosa Wagner, Francisco. *La gestión de los servicios públicos locales*. Madrid: Civitas, 2008.
- Sosa Wagner, Francisco. *Manual de Derecho local*. Madrid: Tecnos, 1995.
- The Commission on Global Governance. *Our Global Neighbourhood*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Tomás y Valiente, Francisco. *Estudio preliminar al gobierno político de los pueblos de España y el corregidor, alcalde y juez de ellos*. Madrid: IEAL, 1979.

- Tribunal Constitucional. *Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, FJ III.*
- Tribunal Constitucional. *Sentencia 32/1981, de 28 de julio, FJ IV.*
- Tribunal Constitucional. *Sentencia 51-1984, STC 51/1984, de 25 de abril, FJ II.*
- Tribunal Constitucional. *Sentencia 214/1989, de fecha 21 de diciembre, FJ VI.*
- Tribunal Constitucional. *Sentencia S33-1993, TC 33/1993, de 1 de febrero, FJ III.*
- Tribunal Constitucional. *Sentencia 331/1993, de 12 de noviembre, FJ III.*
- Tribunal Constitucional. *Sentencia 159/2001, de 5 de julio, FJ IV.*
- Tribunal Constitucional. *Sentencia 31/2010, de 28 de junio, FJ XXXVI.*
- Tusell Gómez, Javier. *La reforma de la administración local en España (1900-1936)*. Alcalá de Henares: INAP, 1987.
- Unión Europea. *Libro Blanco del Comité de las regiones sobre la gobernanza multinivel*. Bruselas: Autor, 2009.