



**EL SISTEMA DE GOBIERNO LOCAL, SISTEMA
ELECTORAL Y CULTURA POLÍTICA: ¿EXISTEN
CARENCIAS EN ESA ECUACIÓN EN EL
ESCENARIO ESPAÑOL?**

Federico A. Castillo Blanco

España

Revista Iberoamericana de Gobierno Local
Número 14, Granada, Junio-Julio, 2019
ISSN: 2173-8254

www.revista.cigob.net



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana





Resumen:

El presente trabajo, a propósito de un ejemplo concreto como el español, aborda los escenarios políticos que se producen cuando no están debidamente alineados la cultura política de negociación en el espacio político, los sistemas electorales y los efectos que pueden producir de fragmentación de la representación política y el sistema institucional de gobierno y los poderes y contrapesos existentes en el mismo. El artículo concluye con la necesidad de mantener un equilibrio entre los mismos a fin de mantener una gobernabilidad adecuada.

Palabras clave: cultura política, sistema de gobierno, representación política, equilibrio institucional, poder ejecutivo, poder legislativo, sistema de dirección.

Abstract:

The present work, on the subject of a concrete example such as Spanish, deals with the political scenarios that occur when the political culture of negotiation in the political space, the electoral systems and the effects that can result from the fragmentation of representation are not properly aligned. politics and the institutional system of government and the powers and balances existing in it. It concludes with the need to maintain a balance between them in order to maintain adequate governance.

Key words: political culture, system of government, political representation, institutional balance, executive power, legislative power, management system.



**SISTEMA DE GOBIERNO LOCAL, SISTEMA ELECTORAL Y CULTURA
POLÍTICA: ¿EXISTEN CARENCIAS EN ESA ECUACIÓN EN EL
ESCENARIO ESPAÑOL?**

Federico A. Castillo Blanco¹

**I. LOS NUEVOS CONTEXTOS POLÍTICOS SOCIALES Y ECONÓMICOS EN
QUE SE DESARROLLA EL GOBIERNO LOCAL².**

Nuestro modelo o forma de Gobierno local se ha ido transformando significativamente desde la aprobación del texto constitucional³. Puede decirse, muy resumidamente, que el grueso de las reformas que se han realizado en este punto se han movido en una dirección: fortalecimiento de la capacidad de gobierno reforzando el nivel ejecutivo local⁴.

Esta afirmación, que en principio podría parecer excesivamente concluyente, no es sino un fiel reflejo de lo acontecido en las tres últimas décadas. Y, además, esta

¹ Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada, Secretario General de la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

² Una versión anterior de este trabajo se publicó en el libro homenaje al Profesor Parejo Alfonso.

³ Bien es cierto que el análisis de esta legislación pone de manifiesto distintos sistemas de gobierno municipales definidas en la LRBRL:

- Un modelo que podría denominarse «general» o «común», este es, el recogido en el Capítulo II de la LRBRL (arts. 19 a 24).
- El régimen de los municipios que funcionen en régimen de concejo abierto para municipios en términos generales de menor dimensión que los de régimen común (art. 29 de la LRBRL).
- Unos regímenes especiales que pueden establecer las leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, bien para municipios pequeños o de carácter rural, bien para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes (art. 30 de la LRBRL;
- El régimen singular recogido en el Título X de la LRBRL para municipios de gran población.

⁴ MAGRE FERRAN, J. y Bertrana HORTA, X. (2005). "Municipal Presidentialism and Democratic Consolidation in Spain", en Rikke Berg y Nirmala Rao (eds.), *Transforming Local Political Leadership*. Hampshire: Palgrave, han puesto de manifiesto como esta tendencia hacia la "presidencialización" del líder municipal se inició con la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local en 1985 y muy especialmente, con los subsiguientes desarrollos legislativos (leyes autonómicas sobre los gobiernos locales, estatutos de las comunidades autónomas, etc.) que han venido a consolidar la autonomía de los municipios frente a los otros niveles de gobierno.

Posteriormente, diversos factores de la práctica política han contribuido a mantener esta tendencia: la larga continuidad del representante en el cargo, la dedicación parcial o exclusiva a tareas de gestión administrativa y política, la autonomía de los comités locales de los partidos frente a los comités centrales, el dominio de la estructura local del partido del alcalde en su municipio, etc.

transformación no puede calificarse simplemente de nominal sino que, mucho más allá, la misma podría decirse que es conceptual y que afecta al arquetipo del gobierno y administración municipal. Comenzó en 1999, con la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril y la propia Carta Municipal de Barcelona y ha tenido su última expresión, esperemos que no finalmente, en la denominada Ley de Modernización del Gobierno local en 2003 en el contexto del denominado Pacto Local. Nada aporta a esta primera conclusión, en principio y tras la sentencia del tribunal constitucional sobre ésta, la reforma de 2013 cuyos objetivos aunque no se centraron en esta cuestión no dejó de aprovechar su promulgación para insistir en la línea emprendida.

El problema es que dicho hecho no ha ido acompañado de una reflexión suficiente sobre el sistema de dirección política y directiva de nuestros Gobiernos locales. No obstante, las recientes elecciones locales, y la fragmentación subsiguiente del mapa político hasta ahora existente, ha abierto la posibilidad de establecer un necesario debate sobre la gobernabilidad de nuestro régimen local⁵.

Y esto se produce, precisamente, en esta nueva etapa en la que la economía global se materializa en una red transfronteriza de regiones y ciudades estratégicas y en las que se integran no solo grandes ciudades, sino, también, ciudades medias, y en el que el escenario político tiene nuevos actores, a partir de las regiones y las ciudades⁶. De esta forma, la competitividad internacional de un país va a estar determinada en gran medida por la productividad y la capacidad de innovación de sus áreas de aglomeración económica. Las

⁵ Utilizamos aquí el término gobernabilidad, en su concepción estricta, es decir, a la habilidad de gobernar. Si entendemos a los gobiernos como redes de instituciones políticas, sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas (ALTMAN, D. y CASTIGLIONI, R. (1999) "¿De qué hablamos cuando hablamos de Gobernabilidad Democrática?" [en línea], *Desarrollo Humano e Institucional en America Latina (DHIAL)*, nº 9: págs. 5, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. http://www.iigov.org/dhial/?p=9_03), o la originalmente utilizada en el contexto de las Teorías de las transiciones democráticas que se centra en que las relaciones entre el presidente/ejecutivo y el legislativo se articulen de tal modo que no se bloquee la toma de decisiones (PRATS I CATALÀ, J. (2001) "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico." [en línea], *Revista Instituciones y Desarrollo*, 2001. no 10: págs. 103-148, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. http://http://www.iigov.org/revista/10/re10_04.pdf).

Los términos gobernabilidad y gobernanza se caracterizan por presentar unas definiciones muy amplias y difusas, cuyos ámbitos de significación aparecen frecuentemente interrelacionados y solapados entre sí.

⁶ BORJA, J. (1997), La internacionalización de las ciudades, en *Revista Córdoba, Ciudad y desarrollo*, nº 9.

áreas urbanas funcionan así como centros de alto rendimiento económico que determinan que la globalización no implique una pérdida del papel de lo local que, por el contrario, de una lado se ve fortalecido en la medida en que se potencia la integración territorial de actividades y, de otro, sistema en que las ciudades son parte de una red de centros que compiten por la radicación de factores económicos⁷.

En resumen, y como han puesto de manifiesto MAGRE y BERTHANA, estamos ante un "nuevo localismo" en el que las instituciones locales se refuerzan, con un contenido político y no meramente administrativo, por variados motivos: por la capacidad demostrada por los municipios para hacer frente a los procesos de mundialización; por la importancia de la identidad cultural de lo que es local en estos procesos; y, por último, indican los citados autores, por las posibilidades de desarrollar procesos de índole democratizadora a través de la participación activa de los ciudadanos⁸.

Elementos a los que hay que unir, como ha señalado RAMIÓ, que nos encontramos frente a un importante proceso de cambio - similar en importancia al que se experimentó en los años veinte del siglo pasado cuando el sector público en España se multiplicó por tres apostando por la intervención económica o en los años ochenta cuando el sector público se duplicó al diseñarse un Estado del bienestar descentralizado a nivel político y administrativo - gradual pero muy relevante que consiste en la acomodación institucional y de gestión de nuestras Administraciones públicas, inspirado por la denominada "Nueva Gestión Pública", a un modelo de Estado del Bienestar, condicionado por unos limitados recursos económicos⁹, y que ha de ejercer sus funciones en nuevos escenarios compartidos con todos los actores y no solo con las fuerzas políticas.

⁷ En torno al papel de las ciudades en la globalización puede consultarse el trabajo de SASSEN, S. (1998), *"Las ciudades en la economía global"*, Editores ROJAS y DAUGHTERS, BID, Washington.

⁸ MAGRE FERRAN, J. y BERTRANA HORTA, X. (2003), "El Alcalde como líder político y ejecutivo en los países de la Unión Europea", *Revista de Estudios Locales*, número extraordinario, pág. 69, con cita de NAVARRO, C. (1998), "Límites al nuevo localismo: Gobierno municipal de las democracias occidentales en perspectiva comparada", *Revista de Estudios Políticos*, nº 100.

⁹ RAMIO, C. (2003), "Diagnóstico y propuestas sobre la innovación institucional y de gestión de las Administraciones Locales", *Revista de Estudios Locales*, número extraordinario, pág. 127.

Este cúmulo de circunstancias, que finalmente han de repercutir en las decisiones que se adopten y que sin duda han de transformar los parámetros de acción y decisión y la forma de producir políticas públicas de nuestros Gobiernos locales, nos introducen en la necesidad de una nueva Gobernanza local a la que mucho me temo no favorecen los actuales marcos normativos si salvamos algunas excepciones y mucho menos la práctica política de la mayoría de nuestras instituciones locales¹⁰. Aún en menor medida la situación fáctica de la planta local española ya que conviven en nuestro sistema local organizaciones de gran complejidad y con capacidades importantes a la hora de gestionar la prestación de servicios a los ciudadanos, con otras que básicamente subsisten -perviven o malviven si se quiere llamarlo así- condicionadas a las subvenciones y aportaciones de otras Administraciones territoriales y que se caracterizan, en suma, por una escasa capacidad para hacer frente a los retos y desafíos que la producción de políticas públicas, el gobierno del territorio y la prestación de servicios públicos plantea en el momento actual.

II. LAS DIMENSIONES CONSTITUCIONALES DEL GOBIERNO LOCAL.

Cabe comenzar aludiendo a que la naturaleza política o meramente administrativa de este nivel territorial no ha sido una cuestión pacífica entre nosotros. En efecto, la naturaleza de los entes locales en la Constitución, como nivel de gobierno o administración indirecta del Estado, ha sido un tema largamente debatido. Un sector de la doctrina, MORELL, ENTRENA CUESTA, LEGUINA VILLA o GARCIA MACHO, entre otros, afirmaron en un principio el carácter meramente administrativo de los entes

¹⁰ Utilizamos, para acercarnos al término, el concepto que el PNUD (1997). *Human Development Report 1997: Human development to eradicate poverty* [en línea], New York: Oxford University Press, 1997. <http://hdr.undp.org/reports/global/1997/en/> utiliza para ello definiéndola como “La Gobernanza puede entenderse como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país a todo nivel. Involucra mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias”. Como puede observarse un concepto más amplio que el utilizado con anterioridad para la gobernabilidad. De esta forma, mientras que la Gobernabilidad como capacidad de la sociedad se refiere a las condiciones substantivas/materiales del ejercicio de poder y de la legitimidad del Estado y de su gobierno, la Gobernanza se refiere a los aspectos adjetivos/instrumentales del ejercicio del poder por parte del Estado, considerando especialmente al gobierno, pero atendiendo también al resto de organizaciones e instituciones que participan de tal poder.

locales, [posición](#) que pareció mantener el propio [Tribunal Constitucional](#) en su [Sentencia](#) de 2 de febrero de 1981 y en la de 14 de junio de igual año. Esta posición es la mantenida, en forma más reciente, por PARADA VAZQUEZ para quien la idea del municipio como poder y gobierno, al mismo nivel que el Estado y las Comunidades Autónomas, conecta con la idea del municipio natural pero olvida, o al menos hace abstracción de ello, de que la soberanía es indivisible y se residencia en el conjunto del pueblo español (artículo 1.2 CE), rechazando con ello el carácter de administración indirecta del Estado que estuvo en su origen¹¹.

Por su parte, otro grupo de autores, lo que parece mayoritario en la actualidad, aunque no sea totalmente pacífico como hemos apuntado, como SOSA WAGNER, FONT Y LLOVET, ORTEGA ALVAREZ, VELASCO CABALLERO o FANLO LORAS se decantaron por el reconocimiento del doble carácter administrativo y político a los entes locales que, por su parte, inspiró el Libro Blanco para la reforma de la Autonomía Local (2005) y el Anteproyecto non nato de Ley Básica del Gobierno y Administración Local de 2006 que insistieron, y basaron sus propuestas, en el contenido de nivel de gobierno del municipio y la idea de que el artículo 137 de la CE no supone simplemente una garantía de existencia de los municipios, sino que implica una declaración de su carácter autónomo como expresión del pluralismo político y manifestación del principio democrático que es determinante para la existencia de varios ordenamientos jurídicos, cuyas relaciones no se rigen por el principio de jerarquía sino por el de competencia¹².

¹¹PARADA VÁZQUEZ, J.R. (2007) [La segunda descentralización](#): Del estado autonómico al municipal, en [Reforma y retos de la administración local](#) (coord. por José Ramón Parada Vázquez y [Jesús Angel Fuentetaja Pastor](#)).

¹² Muy representativo de dicha tesis es FONT I LLOVET, T. (2001) Anuario de Gobierno Local, pág. 41 que entiende que la dicción del artículo 137 sitúa en el mismo nivel a municipios, provincias y Comunidades Autónomas y, por tanto, dicho artículo predica una organización política cuya soberanía se reparte en tres niveles políticos de carácter territorial. No es la Ley la que atribuye a los entes locales la expresión de esta soberanía, sino la propia Constitución. La Ley la delimita, pero es la Constitución quien la reconoce. La explicación a la permanencia de la idea jacobina la atribuye el autor a un condicionamiento derivado de nuestra cultura jurídica actual del Derecho público, en las cuales las relaciones entre Política y Administración se ven presididas por el prisma hegemónico del Estado de derecho/principio de legalidad, en detrimento del otro prisma constitucional constituido por el Estado democrático/principio de representación.

Asimismo, y por su relieve, debe destacarse los trabajos de VELASCO CABALLERO, F. (2004), [“Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía”](#), *Anuario de Gobierno*

Y es que, como ha puesto de relieve CAAMAÑO¹³, la vieja y tradicional tesis en virtud de la cual no hay autonomía política sin potestad legislativa resulta difícilmente sostenible en los ordenamientos jurídicos actuales que han abandonado una comprensión jerarquizada y formal por otra de corte estatutario y competencial (más ajustada a las demandas de la globalidad), mediante la que se reconocen diversos centros normativos, democráticamente legitimados, que interaccionan entre sí, y que se relacionan en términos de aplicabilidad normativa, primacía, supletoriedad y subsidiariedad¹⁴.

PAREJO ALFONSO, aunque inicialmente pareció mantener la primera [posición](#), ha matizado la misma en el sentido de reconocer a la autonomía local un claro componente político al afirmar que la autonomía local da expresión no a una mera autonomía administrativa sino a una autonomía política derivada del origen democrático de sus componentes, si bien su ámbito de expresión es inferior al de los ordenamientos estatal y autonómico por la distinta capacidad de configuración social otorgados a éstos por el poder constituyente, aunque de igual sustancia¹⁵.

Local, y en [“El gobierno local en la reforma de los estatutos: Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local”](#), en *Anuario de Gobierno Local*, 2005.

¹³ Pueden verse sus trabajos CAAMAÑO DOMINGUEZ, F (2003). “Autonomía local y Constitución. Razones para recuperar la causa perdida”, *Anuario del Gobierno Local*, y “Autonomía Local y Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 70, 2004 o [La autonomía de los entes locales en positivo : la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera](#) (coordinador), Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003

¹⁴ El citado autor explica muy bien la diferencia entre los sujetos administrativos y políticos por su vinculación a la Ley cuando señala que lo propio de los sujetos administrativos es que su actuar está vinculado positivamente a la ley, de suerte que cuentan con el derecho-deber de ejercer determinadas competencias legalmente asignadas y, a la par, única y exclusivamente pueden ejercitar aquéllas, aunque se les confiera un alto grado de discrecionalidad para su apreciación y desempeño. Sin embargo, los sujetos políticos sólo están vinculados negativamente a la ley y, por ello mismo, pueden hacer o no hacer todo aquello que la ley no les prohíbe. Gozan, por tanto, de una especie de competencia universal implícita que les permite llevar a cabo por sí mismos, es decir, por voluntad propia, cuantas políticas públicas consideren necesarias para atender a las demandas de la comunidad, mientras no estén legalmente proscritas. Si los sujetos administrativos tienen discrecionalidad; los sujetos políticos tienen autonomía. Mientras los primeros se relacionan con arreglo al principio de jerarquía, los segundos lo hacen, básicamente, a través del principio de subsidiariedad.

¹⁵ La posición del citado autor, muy relevante a nuestro juicio, es sin duda más compleja que la que expresan las líneas citadas más arriba. Cabe anotar aquí dos de sus trabajos donde aborda dicho tema que algunos, creo que de forma apresurada, han calificado de posición contradictoria (véase SALAZAR BENITEZ, O. (2009), “Constitución, Estatutos de Autonomía y Gobierno Local: claves para una lectura constitucionalmente óptima de la autonomía local, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 309). Me refiero al ya citado y a “Una visión sobre el gobierno local”, en *Anuario del Gobierno Local*, 2004. Muy claramente la especifica en “Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de La administración Local”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 29, 2012, pág. 16.

Pues bien ese nivel de gobierno, de naturaleza política y no meramente administrativa, requiere para ser efectivo que el modelo constitucional de gobierno local plasmado legislativamente, el sistema de dirección y empleo público (administración) y la necesaria conexión entre las medidas organizativas y el sistema directivo y burocrático sean puntos que han de conciliarse y que han de guardar un cierto y debido equilibrio. Por decirlo de una vez permitir que el gobierno gobierne, valga la aparente redundancia, y que la oposición realice una función de control efectivo de la acción de gobierno.

Hasta ahora el sistema había funcionado, ciertamente con algunas contradicciones, razonablemente bien, pero en las circunstancias actuales, donde ha acontecido una fragmentación política notoria, nos encontramos con la paradoja de gobiernos que hacen oposición a los intentos de gobernar de ésta. Ese travestismo político bloquea en gran parte de las ocasiones el sistema político y por ello es importante volver a las bases del sistema para reconstruir, en su caso, el mismo.

La arquitectura constitucional del régimen local ha sido, entre nosotros, singularmente estudiada por PAREJO ALFONSO quien de hecho ha denunciado que “Lo usual entre nosotros es, a pesar de tal elemental comprobación, que las decisiones y medidas de organización de las actividades y los servicios públicos se tomen como si no existiera marco constitucional que las encuadre, sin sujeción a sistema general alguno e, incluso, con independencia del programa legislativo de cuya ejecución se trata”¹⁶. Quiere decirse, haciendo nuestras las reflexiones del autor citado, que el cambio estructural del sistema de organización y de dirección local no es algo absolutamente disponible, sino que necesariamente las soluciones que se adopten, a la vista de los requerimientos que las reflexiones realizadas hasta aquí comportan, han de coherenciarse con el modelo constitucional y con un elemental respeto al ámbito organizativo de las entidades locales. Y, en este punto, las distintas modificaciones normativas efectuadas

¹⁶ PAREJO ALFONSO, L. (2001), “Estado Autonómico y Régimen Local”, RAAP, nº 42, pág. 12.

desde la legislación de 1985, incluida la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, muestran vacíos evidentes¹⁷.

Por otro lado, resulta un error identificar de forma absoluta el modelo de Gobierno local con el modelo de gobierno imperante en la esfera estatal o autonómica y, sencillamente, y en base a dicha identificación, construir un sistema organizativo y directivo que no tenga en cuenta los parámetros constitucionales que caracterizan el régimen local en la Constitución de 1978. Y es que el modelo de Administración pública establecido constitucionalmente no es uniforme para la Administración estatal y autonómica, por un lado, y para la Administración local de otro. PAREJO ALFONSO, de nuevo, ha puesto de relieve que la construcción de la estructura fundamental de las Administraciones territoriales, que no es disponible de forma absoluta, responde a dos modelos bien caracterizados: de un lado, el modelo institucional burocrático, en el que lo decisivo es el desempeño de los cargos de manera profesional (la legitimación proviene de la corrección y la eficacia de la actividad administrativa) y que tradicionalmente se identifica con el prototipo mismo de Administración pública, al que responden las Administraciones directas de las dos instancias territoriales superiores del Estado; de otro, el modelo de autoadministración democrática, modelo prototípico municipal, en el que adquiere importancia la participación directa o mediante

¹⁷ La Carta Europea de Autonomía Local, en su artículo 6.1, precisa que sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las Corporaciones locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarla a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz. Límite al poder normativo del Estado o de las CCAA que no es sino una consecuencia de que las potestades de autoorganización constituyen la expresión más genuina, el núcleo mismo de la autonomía local.

Ciertamente nuestro Tribunal Constitucional no contribuyó a fortalecer dicha consideración. Como sabemos la STC 214/1989, de 21 de diciembre, tuvo como consecuencia directa, al hacer prevalecer la legislación autonómica de desarrollo sobre la potestad autoorganizatoria local, una cierta indeterminación, y seguramente una reducción, del espacio atribuido a ésta a favor de abrir un ámbito de decisión a la normativa autonómica. Sin embargo, y aunque dicha perspectiva pueda ser discutible, y partiendo de la progresiva interiorización del régimen local en el ámbito autonómico, no es menos cierto que, a la vista de las soluciones organizativas impuestas por la Ley de Modernización a modo de reglamento organizativo (existencia preceptiva de asesoría jurídica, organización de las unidades de fiscalización y control, organización de las áreas de acción administrativa, fórmulas para la participación ciudadana, etc...), ni existe espacio para el legislador autonómico que verá su papel reducido a ser un legislador reglamentario o a optar por extender o no las medidas establecidas en dicha Ley, y desde luego el espacio normativo local queda difuminado precisamente en este tipo de municipios en que su complejidad aconsejaría más que cerrar las posibilidades organizativas abrir un amplio abanico de éstas.

representantes y, por tanto y además de su corrección y eficacia, la posibilidad de imputación de la actividad administrativa al colectivo destinatario de la misma.¹⁸

Precisamente, por ello, PAREJO ALFONSO ha advertido que esa peculiaridad de la Administración local, decisiva en la legitimación democrática del Estado en su dimensión administrativa y garantizada por la construcción del Estado sobre el principio de autonomía corre un peligro cierto de desvirtuación¹⁹, facilitada por la presión que de

¹⁸ PAREJO ALFONSO, L. (2002), "Gobierno y Administración pública en la Constitución española", en la obra colectiva dirigida por Jaime RODRIGUEZ ARANA, La Administración pública española, INAP, Madrid, pág 105.

¹⁹ No obstante, es preciso matizar lo expuesto respecto de los municipios de gran población, aunque dicha reflexión también sirve para los municipios de régimen común. Me parecen especialmente acertadas las explicaciones de VELASCO CABALLERO, F., Y DÍEZ SASTRE, S. (2005), "Régimen jurídico-organizativo de los 'Municipios de gran población', *Justicia Administrativa*, nº 28, pp. 21, 22 y 26: "... se ha de matizar contundentemente ... la denominada 'parlamentarización' del gobierno local. " Y es que, según estos autores, el sistema en el que toma sentido el nuevo Título X de la LRBRL es el 'régimen local español', no el régimen parlamentario diseñado por la Constitución (y los Estatutos de Autonomía) para regular las relaciones entre gobiernos y parlamentos. Ciertamente tanto la 'forma de gobierno parlamentaria' como el 'régimen local' español presentan órganos asamblearios directamente representativos del electorado; y que esos órganos asamblearios ocupan una cierta posición de supraordenación jurídica y política respecto a los demás. Pero estas similitudes no pueden llevar a confusión. Las diferencias estructurales entre el 'régimen local' y la 'forma de gobierno parlamentaria' son aún notables. Por de pronto..., la forma de gobierno parlamentaria (del Estado y de las Comunidades Autónomas) presenta hoy, como característica inherente, la articulación del poder mediante reservas de Ley ... Y no es éste, precisamente, el modo de distribuir el poder municipal entre el *Pleno* y los demás órganos del Ayuntamiento. Así que ... el Título X de la LRBRL cobra sentido en un sistema jurídico (el 'régimen local' español) estructuralmente distinto, aunque con evidentes similitudes, respecto de la 'forma de gobierno parlamentaria' establecida por la Constitución para el Estado y las Comunidades Autónomas. Este planteamiento limita notablemente el alcance de la afirmación, ya común entre nosotros, de que la organización jurídica de los 'municipios de gran población' se ha parlamentarizado. Y es que, sobre todo, en el gobierno local no hay una primacía absoluta y potencial del *Pleno* del Ayuntamiento respecto del Alcalde y la Junta de Gobierno Local. Hay un reparto de ámbitos de decisión entre esos tres órganos municipales. Hay, es claro, materias reservadas al *Pleno* del Ayuntamiento (art. 123.1 LRBRL). Pero hay también materias reservadas al Alcalde y materias reservadas a la Junta de Gobierno Local. La simple atribución de poder normativo al *Pleno* [poder para aprobar Ordenanzas y Reglamentos: art. 123.1.d) LRBRL] no permite a este mismo *Pleno* ocupar el espacio gubernativo atribuido por la LRBRL al Alcalde o a la Junta de Gobierno Local. Aquí es notoria la diferencia entre el 'régimen local' de los grandes Municipios y la forma de gobierno parlamentaria con competencia legislativa universal... No es dudoso que ... las Cortes (o en sus ámbitos materiales los parlamentos autonómicos) puedan regular cualquier asunto de forma abstracta o concreta; e incluso ejercer funciones en principio propias del Consejo de Ministros o del Presidente o de los Ministros. La falta, en la Constitución, de un listado de atribuciones reservadas al Gobierno y la Administración lleva a concluir que una decisión normalmente administrativa ... bien puede ser adoptada en forma de Ley. Bien distinto es ... el régimen de los Ayuntamientos de los 'Municipios de gran población': las competencias decisorias del Alcalde o de la Junta de Gobierno Local están 'reservadas' a estos órganos. Las Ordenanzas y Reglamentos municipales no pueden, en consecuencia, ocupar ese espacio decisorio".

los principios de democracia representativa y sistema parlamentario racionalizado deriva a favor de la eficacia en la función ejecutiva²⁰.

En este sentido, el mismo autor ha puesto de relieve, aunque ciertamente sean discutibles a mi juicio algunos de los límites propuestos y en concreto el que haya de reservarse la función directiva a los órganos electos, y a propósito de la Ley de Consejos Insulares de Baleares, que los límites que dicha concepción tienen son los siguientes:

- La reserva a los órganos superiores representativos de la función directiva.
- La preservación de la división funcional interna mediante la atribución del contenido decisional esencial o más importante al máximo órgano representativo colegiado-deliberante, con reducción de la organización representativa restante al campo de la ejecución en sentido estricto.
- La reserva a los órganos superiores representativos encargados de la ejecución en sentido estricto de las facultades decisorias precisas para asegurar su dirección plena y efectiva (con carácter previo o en sede de control) de la total organización administrativa responsable de la referida ejecución²¹.

Pero, al menos desde mi punto de vista, estimo que esta interpretación del texto constitucional, y a la vista de las consideraciones que iremos desgranando a lo largo de estas líneas, y las disfunciones que se manifiestan entre las necesidades de los municipios como auténtica esfera de gobierno, y no solo de administración, nos llevaría a una interpretación excesivamente estricta del texto constitucional. Es decir, es posible encontrar una solución que, sin abandonar el esquema constitucional, sin embargo permita conseguir de forma más sencilla los objetivos propuestos. Me explico.

Ciertamente, mantener que de la dicción del artículo 140 CE sólo cabría un modelo de gobierno local en que la función directiva resultase atribuida a órganos electos entiendo que es una opción legislativa, pero no necesariamente la única opción

²⁰ PAREJO ALFONSO, L., "Gobierno y Administración....", op. cit., pág. 135.

²¹ PAREJO ALFONSO, L., "La cuestión de la organización del gobierno y la administración insulares en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares", *Revista de Estudios de Administración Local*, nº 291, pág. 922.

posible derivada de la lectura del texto constitucional²². En efecto, la expresión "gobierno y administración" utilizada por el texto constitucional no cabe sino ponerla en conexión con lo que haya de entenderse por administración en el contexto constitucional y ello nos remite, de forma directa, al artículo 103 CE y a la reserva constitucional de un espacio de administración profesional para la gestión de los asuntos públicos encomendada a la burocracia profesional. En este contexto, en mi opinión, el artículo 140 CE reserva, como no podía ser de otra forma, el ejercicio de la acción de gobierno a órganos electos, dado el principio democrático que preside la definición constitucional de nuestro Estado, pero junto a ello establece un espacio profesional, objetivo y neutral al servicio de los intereses generales que no es otro que la administración profesional. Pues bien, entre estos dos espacios, el gobierno y la administración está precisamente la función directiva que, en base al principio de libre configuración legislativa, podrá o no ser atribuido a órganos electos²³.

Y es así, como a mi juicio, ha de entenderse el concreto texto constitucional al que nos referimos y que permite modelar al legislador un régimen de gobierno más o menos parlamentarizado y en el que la función ejecutiva venga atribuida, eso sí, en

²² Que, por cierto, resulta ser casi idéntica a la fórmula que utilizaba la Base 6ª de la Ley de Bases de Régimen Local de 1945. Y interpretación única que resultaría, por cierto, plenamente aplicable desde el punto de vista de la Ley Orgánica del Estado de 1967 que, en su artículo 46, establecía que "Las Corporaciones municipales y provinciales, órganos de representación y gestión del Municipio y de la Provincia.....".

²³ No obstaculiza esta interpretación la doctrina sentada por la STC 103/2013. El Tribunal, a propósito de los miembros de la Junta de Gobierno no electos que rechaza, procede a desarrollar la fundamentación de su resolución, y que básicamente, a los efectos de este estudio, podemos resumir en el siguientes punto:

"Lo anterior supone que solo el Alcalde y concejales tienen atribuidas constitucionalmente las siguientes funciones:

1. El Gobierno del municipio, entendido como alta dirección política, mediante la adopción de decisiones con criterios esencialmente políticos.
2. Asimismo, asumen la máxima dirección de la Administración Municipal, en concordancia con las previsiones del art. 103 CE".

De interés resulta el voto particular que se realiza a la misma por el Magistrado Ollero que expone que «2. Queda fuera de discusión que el artículo 140 de nuestra Constitución «garantiza la autonomía de los municipios», de la que serán expresión «sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales». Deducir de este precepto que sólo estos puedan asumir toda imaginable función de «gobierno y administración» no sólo desafía el sentido común, ante la obvia existencia de funcionarios locales, sino que implica atribuirse el monopolio de qué se entiende por gobierno y administración, despojando al legislador de toda capacidad de desarrollo al respecto, en todo aquello que —como ocurre, a mi modo de ver, en este caso— no ha sido diáfanoamente explicitado por el constituyente, que no ha recurrido a esos mismos términos de modo unívoco dentro del propio texto constitucional.»

último término, a órganos electos. Pero, por supuesto y según lo hasta aquí relatado, no impide que esta función no pudiera ser ejercida, asimismo, por un espacio directivo profesional que, al menos en lo que se refiere en los, auténticamente grandes, municipios parece algo imprescindible. Otra cosa fueron las soluciones adoptadas por la Ley de Modernización del Gobierno Local y en la legislación de 2013 referidas a este punto.

Lo cierto es, sin embargo, que respecto de este punto la legislación actual resulta confusa y adopta soluciones a “*metta strada*” entre las soluciones organizativas existentes hasta el momento, y que seguirán rigiendo para el resto de los municipios no incluidos en su ámbito de aplicación, y las propuestas efectuadas en las últimas reformas legales que pueden no redundar en conseguir los objetivos antes apuntados. Son soluciones que ni se insertan en el modelo mayoritario en Europa, y hasta ahora en España, de que el órgano ejecutivo colegiado esté integrado por concejales, ni tampoco en las soluciones mixtas de Finlandia y Suecia donde no necesariamente tienen que ser concejales, pero tampoco en las soluciones de los Países Bajos, Italia o Portugal donde la pertenencia al ejecutivo y el cargo de concejal resulta incompatible²⁴. No la opción elegida es una solución singular, como decimos a “*metta strada*”²⁵, entre las distintas opciones que ofrece el modelo de gobierno local establecido constitucionalmente y que

²⁴ Véase en este punto el interesante estudio que sobre la configuración de los ejecutivos en Europa han publicado MAGRE FERRAN, J. y BERTHANA HORTA, X. (2003), “El Alcalde...”, op. cit. págs. 69 y siguientes.

²⁵ La Legislación de 2003 en la modificación efectuada en el artículo 130, y adoptando el modelo de la LOFAGE, parte de la distinción entre órganos superiores y órganos directivos. Como es bien conocido en dicho texto legal que ordena la organización estatal existe una distinción entre los órganos superiores, constituidos por los Ministros y Secretarios de Estado y que pueden o no ser electos como Diputados o Senadores, y los órganos directivos que quedan integrados por los Subsecretarios, Directores generales y Subdirectores generales que dependen de los anteriores. En nuestro caso, el susodicho artículo 130, partiendo de dicha distinción, distingue también entre órganos superiores, en este caso Alcalde y miembros de la Junta de Gobierno, y órganos directivos en los que encuadra a Coordinadores generales, dependientes de éstos a Directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías. Es decir, la Ley parece seguir optando por un modelo departamental al frente del cual, y como novedad, parece que podrá estar un concejal o un miembro no electo de la Junta de Gobierno lo que ha sido puesto en cuestión por la reciente jurisprudencia constitucional. De forma complementaria, y ciertamente a nuestro juicio en la buena dirección, el texto ha suprimido la imposibilidad de delegación en órganos no electos de las atribuciones del Alcalde y Junta de Gobierno (artículo 127.2).

mucho me temo en las actuales circunstancias producirá no pocos problemas a los que se añaden las tachas de constitucionalidad a la legislación promulgada en 2013 y 2016.

De lo hasta aquí expuesto ya es posible sacar algunas conclusiones de interés para el debate:

- El modelo organizativo local, con una especial legitimación democrática, difiere del modelo estatal y autonómico por lo que no son trasladables sin más las soluciones que en éstos últimos se ofrecen.
- Dicho modelo es más intenso, en cuanto a la exigencia de que sean electos locales los que desarrollen las funciones de gobierno y administración, que el nivel provincial de gobierno.
- El legislador, sin embargo, y dentro del citado esquema puede modelar el papel de los distintos órganos superiores atribuyendo con mayor o menor intensidad funciones ejecutivas a éstos.
- Es preciso diferenciar, a estos efectos y por consiguiente, los municipios denominados de “gran población” de los que no tienen tal carácter en que la situación no es idéntica. En los primeros el Pleno adopta un carácter cuasi-parlamentario -matriz parlamentaria del modelo municipal de los municipios de gran población, se ha calificado al nuevo modelo que, en cualquier caso, hay que calificar de imperfecta-, de tal manera que el Pleno se instituye como un verdadero órgano de debate de las grandes políticas locales que afectan al municipio y de adopción de las decisiones estratégicas, aunque lo cierto es concluir, en principio pero no de forma excluyente, que el Título X suprime con carácter general cualquier competencia gestora de ese *Pleno*, en favor de la Junta de Gobierno, elegida por el Alcalde, que se transforma en un órgano ejecutivo colegiado.
- En cualquier caso, y en este punto, puede revestir una especial importancia el Reglamento Orgánico en lo que respecta a la relación entre Pleno y Alcalde insuficientemente explorada, todo hay que decirlo, en la mayoría de nuestros municipios.

III. ¿EXISTEN CARENCIAS EN NUESTRO SISTEMA ELECTORAL Y DE DIRECCIÓN POLÍTICA?

Con mayor o menor unanimidad, y a salvo de las complejas soluciones que se arbitren para dar respuesta a los problemas enunciados hasta el momento y que excederían de la finalidad de este trabajo, puede coincidir en que las nuevas circunstancias en que se desenvuelven nuestras entidades locales precisan de un liderazgo político y una función directiva que difícilmente puede desenvolverse en los parámetros y marcos jurídicos que existían en el inicio en nuestro país del gobierno local democrático²⁶.

Simplemente, ni las necesidades básicas de infraestructura hoy son tan evidentes en las comunidades locales como lo eran en aquél momento, ni las exigencias en términos de resultados de las políticas locales eran como hoy tan inexcusables, ni las formas y los procedimientos en la producción de políticas revestían la misma complejidad. La dirección política y la función administrativa han de funcionar adecuadamente para enfrentar estos desafíos²⁷.

No entraremos aquí en la función administrativa ni en nuestro sistema de función pública profesional en el nivel local que, como es sabido, admite amplias posibilidades de mejora. Nos centraremos en el sistema de dirección política, imprescindible para el buen funcionamiento de nuestras instituciones, que se ve, en estos momentos emergentes de un nuevo escenario político del mapa local, seriamente afectado por una fragmentación política que, como la acontecida en las últimas elecciones de 2015, también implica una nueva cultura en el ejercicio del gobierno donde los órganos representativos, a diferencia de lo acontecido hasta ahora en la generalidad de los casos, adquieren un nuevo vigor y se convierten en actores claves en la labor de los ejecutivos.

²⁶ Puede verse, a estos efectos, los distintos trabajos contenidos en el volumen "*Gobierno Local y modelo gerencial*", Estudis 4, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 1999.

²⁷ Como expresamente indica la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, el objetivo ha de ser en todo caso, garantizar el ejercicio de la acción de gobierno y el respeto a las minorías políticas en sus órganos representativos, conforme al principio de legitimación democrática de los mismos (artículo 25.4).

Por de pronto algunas disfunciones ya han sido detectadas. A saber: la dificultad para la formación de mayorías de gobierno; gobiernos muy minoritarios en los que la oposición puede imponer sus decisiones en el Pleno con lo que, de facto, quien hace oposición pretende gobernar; dificultosa gobernabilidad que impide en múltiples supuestos, tanto la toma de decisiones imprescindibles para la gestión del día a día municipal, como también la propia toma de decisiones estratégicas o de medio o largo alcance; gobiernos inestables, con cambios frecuentes en la alcaldía o en sus socios, etc.

Lo cierto es, sin embargo, que para que la gobernabilidad local, y consiguientemente el buen gobierno de las cosas públicas, no se vea afectado en cualquier sistema de gobierno local debe de producirse una cierta armonía entre tres variables de una misma ecuación: sistema electoral, cultura política y reglas de funcionamiento del sistema local de gobierno. La pregunta es obvia ¿se produce esa armonía o esta, a consecuencia de los cambios en la estructuración política del país, se ha quebrado en tal modo que ha de hacernos cuestionar nuestro sistema político local en busca de un nuevo equilibrio?. Basta ganar o, como ha puesto de relieve JIMENEZ ASENSIO, también hay que gobernar²⁸.

En general, ya lo hemos apuntado, las sucesivas reformas de la LRBRL han ido en la dirección de potenciar al Alcalde en detrimento del Pleno; o, por decirlo con algo más de rigor, en el sentido de reforzar las competencias del Alcalde para la labor ejecutiva y configurar al Pleno en un órgano que, junto a ostentar algunas competencias de gran trascendencia, ejerce las funciones normativa y de control del Alcalde y de los demás órganos de todo lo cual resulte el necesario equilibrio. Nuestros Alcaldes son, al menos sobre el papel de la normativa local, lo que se ha venido en denominar por algunos

²⁸ JIMENEZ ASENSIO, R. ¿Ganar o gobernar?: política local en tiempos de cambio (en línea). Véase <https://rafaeljimenezasensio.com/2015/05/31/ganar-o-gobernar-politica-local-en-tiempos-de-cambio/>, donde el autor expone que en cualquier caso, que nos adentramos en un escenario de compleja gobernabilidad en parte de las instituciones locales. Esto puede tener costes elevados para la continuidad de determinadas políticas o simplemente para tejer consensos mínimamente sólidos que articulen cambios razonables en esas políticas. La parálisis y el desorden se pueden convertir en compañeros de viaje de no pocas estructuras de gobierno. Y eso, en política municipal como en todos los ámbitos de gobierno, se paga caro a medio o largo plazo. La inmediatez de la conquista del poder puede obnubilar a sus promotores y producir perversos efectos.

autores “Alcaldes fuertes”²⁹, capaces de gobernar, aunque con dificultades como en la actualidad estamos viendo, incluso en minoría. Y esto es el fruto deliberado de una opción del legislador, perfectamente lícita dentro del margen amplio que deja el art. 140 CE, que lo acoge más como sistema que como fruto de decisiones aisladas de atribución competencial³⁰.

²⁹ Puede verse respecto de las competencias del Alcalde el trabajo de REBOLLO PUIG, M., GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. y RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M.A. (2007), “Comentarios al artículo 21 LRBRL”, en el volumen colectivo (coor. Manuel Rebollo Puig) Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 437 y ss. quienes indican que: “Pero, aun reconociendo de que esos artículos, en particular los arts. 21 y 22 que son lo que ahora nos ocuparán directamente, abordan una cuestión general de toda organización administrativa, como es la del ámbito de competencias de cada uno de sus órganos, hay que añadir de inmediato que aquí esto tiene un especial significado, una mayor relevancia, un trasfondo de más calado, que hay que tener en cuenta para comprenderlos y para situarlos en el conjunto del ordenamiento (relación con la legislación autonómica y con la potestad de autoorganización); y que tampoco puede perderse de vista al interpretar y aplicar estos preceptos ni al afrontar cuestiones derivadas, incluso las más técnicas, como la de las consecuencias invalidantes de los vicios de incompetencia por vulneración de los arts. 21 y 22 LRBRL.

El simple hecho de tratarse de un órgano unipersonal y de otro colegiado ya acrecienta siempre la importancia de la distribución de competencias entre ellos, pues la colegialidad comporta una deliberación y un procedimiento de formación de la voluntad muy diferente. Si entre esos dos órganos no hay ninguna relación jerárquica, como sucede con el Pleno y el Alcalde, la importancia aumenta. Pero eso no es todo ni lo más importante. Porque entre estos dos órganos hay diferencias notables en tanto que en el *Pleno* se reflejará un pluralismo político que obviamente no se da en el Alcalde que puede, incluso y como sucede en estos momentos en numerosos municipios, no contar con mayoría en el *Pleno*”.

³⁰ Explican los autores citados en la anterior nota que: “Es esto lo que explica que justamente estos arts. 21 y 22 hayan sufridos varias modificaciones relevantes desde la aprobación de la LRBRL, siempre a la búsqueda, más que de una mayor claridad o perfección técnica, de un nuevo equilibrio entre estos dos órganos que polarizan la organización de los Municipios. Incluso, más allá del tenor de estos dos artículos, la reforma introducida en 2003 para los Municipios de gran población afecta muy destacadamente a todo esto e introduce para ellos en sus arts. 123 y siguientes otro equilibrio parcialmente diferente.

Lo dicho explica que la legislación básica aborde con relativo detalle las atribuciones y competencias de esos dos órganos municipales. Los arts. 21 y 22 LRBRL, que indudablemente atribuyen directamente competencias a Alcaldes y *Plenos*, tienen además el significado de límites a la competencia legislativa autonómica que a este respecto ve constreñidas sus posibilidades porque, según parece haber entendido el legislador estatal, es necesario para lograr la uniformidad en el sistema de relaciones de poder y en la organización municipal. Y también constituyen estos preceptos un límite a la potestad local de autoorganización. A este respecto es muy ilustrativo el art. 69.2 de la propia LRBRL que prohíbe que cualquier medio o procedimiento de participación ciudadana que prevea el propio Municipio (y lo mismo vale para la Provincia) menoscabe las facultades de decisión de los órganos representativos regulados en la Ley, es decir, del Alcalde y del *Pleno*: las competencias de estos enumeradas en los arts. 21 y 22 son intocables y no se pueden alterar ni siquiera en ejercicio de la potestad de autoorganización ni a pretexto de aumentar la participación de los ciudadanos. También es significativo el art. 107.2.2º LAP cuando aclara que la introducción de sistemas alternativos a los recursos administrativos que se introduzcan en la Administración local «no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley”.

Asimismo, en la misma idea anteriormente expuesta, nuestro sistema electoral local pretendió, desde el primer momento, garantizar la constitución y estabilidad del gobierno local. De esta forma, en la propia sesión constitutiva, la elección del alcalde por los concejales queda garantizada. En un primer momento, mediante la elección del alcalde por mayoría absoluta, pero si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, es proclamado alcalde el cabeza de lista o el candidato más votado. Por tanto, y con independencia de los apoyos políticos que se tenga, el electo tiene plenitud para gobernar porque el sistema busca la necesaria gobernabilidad previendo, asimismo, el instrumento de la moción de censura, de carácter constructivo, para en su caso conformar otras mayorías que permitan en su caso otra acción de gobierno alternativa. Lo que no era el objetivo del sistema más arriba descrito es que ni se conforme una nueva mayoría que pueda gobernar, pero ni tampoco se deje gobernar a la alternativa en el poder que es lo que está aconteciendo en los momentos actuales.

De esta forma, en el espacio políticamente fragmentado que ha acontecido, y que ha llegado para quedarse al menos por un tiempo, en todos los escenarios descritos son necesarios acuerdos, consensos y una cultura política y de gobierno adecuada si se pretende gobernar, es decir, una cultura basada en el diálogo, los acuerdos con los adversarios, la confrontación civilizada y la constatación, que puede parecer obvia pero que a menudo no acontece, de que tanto se puede servir a los intereses locales desde el gobierno como desde la oposición.

Pero no es esa la cultura política existente en el país. Mucho me temo que décadas de bipartidismo nos han conducido a estilos autoritarios de gobierno mas propios de otros regímenes. El ejercicio de la acción de gobierno ha venido alimentado por mayorías absolutas, alcaldías, más que fuertes, autoritarias y falta de diálogo con el resto de fuerzas políticas. Y un ejercicio de la labor de oposición en clave de obstrucción más que de construcción y que bien puede resumirse en la célebre frase: “qué parte del no se entiende”.

Por otro lado, el sistema electoral parece, al menos en el momento presente, no susceptible de modificaciones que, como el caso de la elección directa del Alcalde o la opción por un sistema mayoritario en el que la lista más votada obtuviese

automáticamente la alcaldía y la mayoría del pleno (con una o dos vueltas), nos podrían situar en otros escenarios que intentasen acomodarse de forma más adecuada a dar respuesta a la ecuación planteada y que salvaran algunos déficits de gobernabilidad y situaciones de inestabilidad política a las que asistimos, a saber: gobiernos municipales en minoría o/y gobiernos municipales formados por amalgamas poco consistentes de grupos distintos o que candidaturas minoritarias resulten ser decisivas e incluso obtener mediante pactos la alcaldía y mandar a la oposición la lista más votada.

En cualquier caso, también es preciso observar que el sistema electoral actual también presenta virtudes. Entre otras, y por reflejar algunas, atiende razonablemente los principios de pluralismo y representatividad de tal forma que todas las opciones políticas pueden aspirar a tener representación municipal y a formar parte del gobierno del ayuntamiento, sujeción del gobierno municipal al órgano deliberante y representativo y la flexibilidad que tiene para permitir formar mayorías alternativas.

Este último planteamiento nos conduce necesariamente a preguntarnos si las propuestas alternativas al mismo presentan ventajas tan evidentes que compensen la pérdida en pluralismo y representatividad que se produciría o si, como a mi juicio acontece, el sistema vigente de gobierno local permite alcanzar cotas razonables de estabilidad y gobernabilidad. A pesar de la fragmentación del espacio político en muchos ayuntamientos.

Y es que, en cualquier caso, y si nos referimos a la legislación básica de régimen local no parece que pueda negarse que responde al principio constitucional de representatividad y pluralismo de los entes de gobierno local, pero sin detrimento de la necesidad de facilitar la gobernabilidad y la eficacia de las decisiones³¹. Muchas de las

³¹ Como expresiva y acertadamente indican REBOLLO PUIG, M., GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. y RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M.A. (2007), "Comentarios al artículo 21 LRRL", op. cit., pag. 451: "Ese sistema consiste, cada vez más claramente, en privar al *Pleno* de funciones de gestión, en restringirle al mínimo sus competencias para tomar decisiones o actos administrativos y convertirlo en un órgano eminentemente deliberante y de control del Alcalde que, además, ostenta también la potestad normativa. Paralelamente el Alcalde asume la generalidad de las competencias que comportan ejercicio de potestades administrativas, además de un efectivo papel de dirección de todo el gobierno y administración municipal. A veces, se trata de poner de relieve esto mismo diciendo que al Alcalde corresponde la función ejecutiva y así, en efecto, puede expresarse siempre que se aclare de inmediato que con ello no se le está asimilando al Poder Ejecutivo como si el *Pleno* fuera otra cosa, asimilable al

reformas de los últimos años, hemos de insistir en ello, han tenido precisamente por objeto reforzar la gobernabilidad local: ampliación de las funciones del ejecutivo municipal y delimitación de las del Pleno básicamente a funciones deliberativas y de fiscalización de la gestión municipal³², reducción de las exigencias de mayorías reforzadas (incluso con la desaparición de la mayoría absoluta para la votación de mociones de censura aunque se mantiene para la presentación de la misma), la regulación de la cuestión de confianza para permitir sacar adelante importantes decisiones (presupuesto, reglamento orgánico, ordenanzas fiscales o el planeamiento general), o el apoderamiento -finalmente declarado inconstitucional mediante la STC 111/2016, de 9 de junio de 2016- de la Junta de Gobierno, surgido de la LRSAL de 2013, para adoptar en determinadas circunstancias acuerdos competencia del pleno fundamentalmente en el ámbito económico-financiero: presupuesto, planes económico-financieros, planes de saneamiento y mecanismos extraordinarios de financiación (DA 16ª LRBRL)³³.

Poder Legislativo y como si hubiera en el seno de las entidades locales algo semejante a la división de poderes. Se ha dicho alguna vez que a quien sólo tiene un martillo todo le parece un clavo, y pudiera pensarse que quienes sólo conocen el sistema de relaciones entre Gobierno y Parlamento tienden, por esa misma regla, a ver unas relaciones similares entre Alcalde y *Pleno*. Pero, por mucho que decepcione a politólogos y políticos locales, hay que afirmar que cualquier parecido, aunque no es pura coincidencia sino buscado a veces por un legislador desorientado, sí que es superficial y sólo afecta a ciertas formas y a ciertos mecanismos, pero no a lo esencial ni de uno ni de otro, ni a la naturaleza de sus poderes ni a su posición en la organización ni en el ordenamiento ni al sentido de su función. Además, lo cierto es que el *Pleno*, que a fin de cuentas es un órgano administrativo, también conserva algunas competencias claramente ejecutivas que en general, eso sí, sólo son las de especial trascendencia”.

³² La Exposición de Motivos de la Ley 57/2003, es expresiva de ello cuando afirma, «el camino más acertado es profundizar en la misma línea, de forma que se consigan simultáneamente dos objetivos: 1º) Atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente. 2º) Responder a la exigencia de un debate político abierto y creativo sobre las principales políticas de la ciudad, así como profundizar en el control de la acción de un ejecutivo reforzado, lo que implica que el *Pleno* desarrolle sus potencialidades deliberantes y fiscalizadoras».

³³ El culmen de esta fórmula lo supuso el fracasado Anteproyecto de LGL que incorporaba en el Título VI, Capítulo 1, un régimen orgánico municipal único. El Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local que en el mes de octubre del año 2006 el Ministro de Administraciones Públicas presentaba en la Comisión de Entidades Locales del Senado, con la pretensión de establecer las bases de la autonomía local, pretendía definir un sistema que, tal y como ponía de manifiesto su Exposición de Motivos, reconociera la dinámica ... entre mayoría y minoría en virtud del cual quien gane las elecciones pueda gobernar y quien las pierda pueda controlar lo que ha ganado ..., dibujando por ello un sistema ejecutivo fuerte,

Con ligeros matices, los órganos básicos eran los mismos que en la Ley 7/85, con una cierta deriva parlamentarias, a saber: el modelo diseñado por la Ley 57/2003 para los «Municipios de gran población» se extiende a todos, pero sólo en cuanto se refiere a los órganos básicos comunes. Desaparece la

En suma, si de un lado, los principios de gobernabilidad y eficacia no han sido, ni mucho menos, marginados por los de representatividad y pluralismo en el régimen local vigente y, de otro, no parece este el momento más propicio para afrontar medidas de reforma legislativa en el ámbito electoral o local de gobierno, la solución ha de venir ligada al uso adecuado de las reglas de juego existentes en la legislación de régimen local, a medidas normativas autónomas y no heterónomas y al cambio de estrategia en la definición y producción de las políticas públicas.

IV. ¿QUÉ HACER ANTE LA CRISIS DE GOBERNABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES LOCALES EN LAS ACTUALES CIRCUNSTANCIAS?.

Como quiera que como hemos señalado nuestro sistema electoral puede dar lugar, como acaba de acontecer en las últimas elecciones locales de forma generalizada, a un espacio político fragmentado en el que el grupo mayoritario no tenga, sin embargo, mayorías suficientes para imponer su criterio en todos los supuestos, no resulta descabellado, sino al contrario que se produzcan distintas situaciones que afectan a la gobernabilidad local, a saber: bloqueos de la acción de gobierno en puntos de especial trascendencia como la aprobación de los presupuestos u otros puntos especialmente relevantes para el gobierno de la ciudad, conflictos de competencias entre el órgano ejecutivo y el órgano representativo, vías indirectas de imposición al órgano ejecutivo de actuaciones distintas a las que éste impulsó en su programa electoral, imposición de un sistema organizativo, etc³⁴.

organización complementaria obligatoria, que se pretende atribuir al Reglamento orgánico para preservar la autonomía local. Lo que sólo se podrá lograr con el plázet de las Comunidades Autónomas que, quiera o no el Gobierno del Estado, podrán establecer un régimen orgánico complementario del común -sobre el que las bases estatales deben establecer los criterios generales y las materias a reservar para la reglamentación local, cuando se trate de los entes locales necesarios—, y uno propio por entero en los entes locales de su propia creación; tal como expresamente figura como competencia exclusiva en el Estatuto catalán, y es de general aplicación, de acuerdo con la doctrina de la STC 214/89.

En el haber del proyecto está la búsqueda de unos Gobiernos Locales fuertes que, precisamente ahora, echamos de menos, aunque esta cuestión según ya hemos comentado no es la única relevante. Tan necesario es que los Gobiernos Locales (Alcalde y Concejales) ejerzan sus competencias sin cortapisas como configurar un papel activo de todos los grupos políticos, ya que sólo el equilibrio de poderes garantiza un Gobierno eficaz. El anteproyecto no facilitaba, desde mi punto de vista, suficientemente el control político de una oposición que carece de medios para ejercerlo.

³⁴ La fragmentación política en muchos gobiernos municipales exige dotarse de instrumentos para resolver los distintos criterios existentes para la asunción de competencias en sus distintas versiones: o bien nadie es competente o bien son varios los que se creen competentes.

No son situaciones deseables, ciertamente, pero tampoco desconocidas en nuestro Derecho local que, si bien no de forma generalizada como acontece en los actuales momentos, ya ha tenido ocasión de enfrentarse a las mismas. Bien es cierto, que la actual situación revela, sobre todo en los municipios de régimen ordinario, que las soluciones de que disponemos son notoriamente insuficientes en algunos aspectos y tal vez convendría, y sin perjuicio de lo que ahora diremos, alguna solución normativa de carácter heterónomo al respecto, pero como se ha anotado no parece que esta solución sea fácilmente posible en el escenario político actual. Habrán, por ello, de explorarse otras vías.

1. El adecuado uso de las reglas de juego existentes en la normativa de organización y funcionamiento en vigor.

No podemos realizar un examen exhaustivo de estos medios en atención al espacio disponible, pero me refiero, en concreto, en este punto a los instrumentos que proporciona la propia legislación, en materia de organización y funcionamiento³⁵, a fin de evitar que la oposición sea quien ostente la iniciativa de gobierno y no solo el control y la fiscalización de las decisiones de éste. Reiteremos que el sistema establecido ha pretendido privar en gran medida al Pleno de funciones de gestión, en restringirle al mínimo sus competencias para tomar decisiones o actos administrativos y convertirlo en

A tal efecto, el artículo 50 LRBRLL contempla un mecanismo de resolución de los eventuales conflictos de atribuciones que pudieran surgir entre los órganos dependientes de una misma Corporación local y señalan que se resolverán:

- a) Por el Pleno, cuando se trate de conflictos que afecten a órganos colegiados, miembros de éstos.
- b) Por el Alcalde o Presidente de la Corporación, en el resto de los supuestos.

Es decir, ante los posibles conflictos y tensiones entre los distintos miembros del gobierno, máxime ante uno de composición plural, será el Alcalde el órgano competente, y a modo de árbitro, el que deberá solucionar los supuestos concretos determinando a quién corresponde el ejercicio de la competencia respectiva, con independencia de su pertenencia a uno u otro grupo.

Pero ¿qué sucede cuando el conflicto acontece entre el Pleno y el Alcalde?. No hay una solución normativa a este supuesto y ello plantea numerosos problemas. Puede verse, al respecto, REBOLLO PUIG, M., GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. y RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M.A. (2007), "Comentarios al artículo 21 LRBRLL", op. cit., pág. 500 y ss.

³⁵ Sobre este tema es preciso remitirnos al trabajo de CARBONELL PORRAS, E. (1999), *Los órganos colegiados. Organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos*, BOE/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999. los trabajos ya citados en el volumen colectivo (coor. Manuel Rebollo Puig) *Ley Reguladora de Bases de Régimen Local*, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007 y al más reciente de ALONSO HIGUERAS, C. (2015), "Gobernar en minoría ayuntamientos políticamente fragmentados", Cuadernos de Derecho Local, nº 40, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.

un órgano eminentemente deliberante y de control del Alcalde que, además, ostenta también la potestad normativa.

En este sentido, un Alcalde, aún en minoría, tiene importantes resortes para llevar adelante la acción de gobierno. Las competencias del Alcalde para fijar el orden del día de las sesiones del órgano deliberativo³⁶, la distinción entre los asuntos que corresponden al ejercicio del control sobre el equipo de gobierno y la parte resolutive de las sesiones plenarias de forma tal que no aparezca un asunto para ser resuelto por el Pleno en aquello que tiene que ser resuelto por el Alcalde³⁷, la competencia residual de éste, sus facultades de elaboración del presupuesto municipal, el propio dominio del Alcalde de la Administración municipal, la utilización proporcionada de la moción de confianza, etc. son medios más efectivos de los que su simple enunciación revela para evitar que la oposición se convierta en un gobierno de facto.

³⁶ No obstante, es de señalar que la reglamentación contenida en Reglamentos Orgánicos puede alterar las conclusiones hasta aquí expuestas. Por ejemplo, el art. 18 de la Carta Municipal de Barcelona establece que corresponde a la Junta de Portavoces debatir el orden del día de las sesiones del Consejo Municipal propuesto por el Alcalde y, en su caso, modificarlo. Reglas similares se prevén en los reglamentos orgánicos municipales como en los de los Ayuntamientos de Madrid (Boletín del Ayuntamiento de Madrid de 29 de julio de 2004) o Málaga (BOP de 31 de diciembre de 2004), entre otros. Estos preceptos, sin embargo, pueden cuestionar el ejercicio por el Alcalde de sus atribuciones *básicas* del art. 21 a) y c)

³⁷ Ciertamente, la jurisprudencia ha señalado que el derecho a debatir asuntos no depende de la posible legalidad o ilegalidad del acuerdo que en su caso pueda alcanzarse, pues debe diferenciarse el debate corporativo de los requisitos en su caso exigibles para resolver -SSTS de 19 de febrero de 1996; y de 19 de febrero de 1998; que el alcance de la competencia del *Pleno* comprende cualquier asunto de interés como los de naturaleza estrictamente política -STS de 10 de diciembre de 1991 (Ar. 9287)-. Todo esto determina que de hecho el Alcalde está obligado a convocar sesión extraordinaria siempre que lo soliciten la cuarta parte de los miembros». Como explica CARBONELL PORRAS, op. cit., pag. 132 este criterio es difícil de aplicar cuando, como sucede con el Pleno, el órgano colegiado tiene amplias posibilidades de tratar asuntos aunque no sean propiamente de su competencia y aunque lo que acuerde no sea de ninguna forma un verdadero acto administrativo ejecutivo. Incluso su atribución general de control y fiscalización de los órganos de gobierno, que encabeza la lista del art. 22.2, legitima especialmente que pueda tratar asuntos de competencia del Alcalde sin que éste pueda evitarlo.

La STS de 5 de abril de 2000 se enfrenta con un supuesto en que el Alcalde denegó la solicitud de convocatoria de un Pleno para analizar la política de empleo de su equipo de gobierno realizada por el número de concejales suficiente y termina por afirmar: «no es posible considerar como tema ajeno a la competencia del Pleno del Ayuntamiento la convocatoria de una sesión para discutir el posible abuso que pueda efectuar uno de los órganos municipales de las facultades concretas que tiene conferidas, cuando la solicitud de convocatoria expresa de manera inequívoca que con dicha convocatoria se persigue plantear la contratación de personal sin respetar las prescripciones legales, favoreciendo a amigos y parientes y prescindiendo de los principios de mérito y capacidad». También es interesante la STS de 10 de diciembre de 1991 (Ar. 9287) que afirma que el Alcalde debe convocar sin que la ley «admita valoración del propio Alcalde respecto a la banalidad de la cuestión» o que se niegue la convocatoria «so pretexto de que la cuestión ya ha sido debatida».

En definitiva el gobierno local puede, aún con ciertas restricciones, gobernar y tener la iniciativa para hacerlo, dado que tiene instrumentos y recursos para llevarlo a cabo, y de esta forma liderar la acción política. Si se produce una situación de bloqueo en la acción municipal siempre habrá que buscar más la responsabilidad en la incapacidad del Alcalde que en el un sistema jurídico que, como hemos ido poniendo de relieve, es claramente favorecedor de la gobernabilidad y ofrece instrumentos suficientes para lograrla.

2. El papel de los reglamentos orgánicos para dar respuesta a esta problemática.

Debe comenzarse señalando que la facultad para la gestión de sus intereses que otorga la Constitución a las entidades locales, se ejerce en el marco del ordenamiento jurídico, y de esta forma el artículo 4 LRBRL atribuye a éstos en su calidad de Administración Pública de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, la potestad de autoorganización y reglamentaria. Así, es la Administración municipal la que, dentro de los márgenes permitidos por la ley, estatal o autonómica, señala las reglas de funcionamiento en que han de desenvolverse las actuaciones de los particulares o de sus propios órganos.

Respecto del tema que nos ocupa, la cuestión que se plantea, a propósito de la potestad reglamentaria local, es ¿cuál puede ser el papel del Reglamento Orgánico para articular las relaciones entre el Pleno y el Alcalde y para hacer viable un papel adecuado del gobierno y la oposición?. Y es que, ciertamente, la utilización de las posibilidades normativas que tienen las entidades locales es una opción muy a tener en cuenta ya que su elaboración puede ser una oportunidad para alcanzar un acuerdo razonable de las reglas de juego que sean útiles en la delimitación de qué puede y qué no puede realizarse desde la acción del gobierno y qué si y qué no desde la bancada de la oposición³⁸.

³⁸ Resulta obvio señalar la dificultad, en nuestra cultura política, de dicha opción. Como expresivamente señala ALONSO HIGUERA, op. cit., las reglas del juego deben fijarse antes de iniciar la partida o, lo que es lo mismo y hablando en sentido figurado, las reglas del juego, en este caso las normas de funcionamiento, se deben aprobar en tiempo de paz para regir los tiempos de guerra.

El Reglamento Orgánico Municipal resulta de forma natural, a pesar de su ritual y escasa utilización en la mayoría de nuestros Ayuntamientos, un instrumento idóneo para abordar la regulación de múltiples cuestiones: la organización complementaria local³⁹, el funcionamiento de los órganos básicos y complementarios, el estatuto de los electos, la tramitación de Convenios, procedimientos de selección en organismos y entidades públicas, los grupos políticos municipales, la regulación de la actuación de los concejales no adscritos, la participación ciudadana, etc⁴⁰. Inclusive otras normas, como la propia LPAC de 2015 llaman a éste para la regulación de las especialidades derivadas del procedimiento administrativo o⁴¹, por poner un último ejemplo, la LTBG de 2013 le llama a ordenar el procedimiento y exigencia de responsabilidad de los

³⁹ En materia de organización, además, disfruta de una posición preferente al propio ROF y la propia jurisprudencia así lo ha reconocido (STC 214/1989). Asimismo puede verse las SSTs 11 de mayo de 1998 (Ar. 4313) que indica que esta “potestad –se refiere la sentencia a la de autoorganización- esta singularizada respecto de la potestad reglamentaria local que comprende el establecimiento y regulación de la organización y de las relaciones en el ámbito interno, funcionalmente requeridas para el desenvolvimiento de la actividad cuya gestión autónoma se encomienda al Ente local, dentro del marco que diseñan los principios de competencia, reserva de ley, legalidad y jerarquía normativa que articulan el carácter plural y complejo de nuestro ordenamiento jurídico y que justifican el punto de partida de la Sentencia al examinar los preceptos impugnados del Reglamento orgánico”.

Ahora bien, dicho esto, no puede decirse que todo el ROF sea de aplicación supletoria respecto a lo dispuesto en el ROM. Fundamentalmente, porque el ROF transcribe, en muchos casos, la normativa estatal básica. La conclusión que hay que extraer es que el Reglamento Orgánico Municipal es de aplicación preferente al ROF, solamente en aquellas materias en que la normativa básica da autonomía a los municipios para establecer su propia regulación.

⁴⁰ La FEMP, en documento del “grupo de trabajo sobre el Pleno”, de fecha 20 de abril de 2004, expone, refiriéndose al Reglamento del Pleno lo que no empece que idénticas reflexiones sean de aplicación al Reglamento Orgánico, que al menos debería abordar los siguientes extremos:

- a) Organización y funcionamiento del *Pleno*.
- b) Control de los órganos de gobierno.
- c) Procedimiento de aprobación de las normas y de la adopción de los restantes acuerdos.
- d) Estatuto del concejal, de los miembros no adscritos y de los grupos mixtos.
- e) Grupos políticos integrados en el *Pleno*.
- f) Organización y funcionamiento de las Comisiones ordinarias del *Pleno*, esto es, aquellas que se instituyen en el art. 122.4 de la LRBRL.
- g) Organización y funcionamiento de las Comisiones especiales.

Contenido sugerido que, sin embargo, en la actualidad y como se ha dado cuenta en el texto, puede extenderse a otras cuestiones.

⁴¹ De esta forma, la LPAC, en su artículo 1.2, establece que “Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”. En torno a este punto puede verse el trabajo de VAQUER CABALLERÍA, M. (2016), “La codificación del procedimiento administrativo en España”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 42

cargos públicos que sin esa regulación queda huérfana de los elementos esenciales para su debido ejercicio⁴².

Todo ello, lógicamente, con un límite: la potestad de autoorganización municipal circunscribe su ejercicio a los límites a los que las leyes la someten (SSTS de 26 de septiembre de 1997, rec. 282/1993 y 29 de marzo de 2011, rec. 3788/2009)⁴³. No podemos entrar aquí, por las limitaciones de extensión de este trabajo como decíamos con anterioridad, en el alcance y extensión de la potestad reglamentaria local y su relación con la normativa estatal reglamentaria de organización y funcionamiento⁴⁴, pero, dicho ello, lo cierto es que una adecuada regulación reglamentaria local puede permitir solventar numerosas cuestiones que, como la capacidad de iniciativa y el procedimiento para tramitar los asuntos al pleno o el ponderado ejercicio de las funciones de control y proposición de la oposición⁴⁵, pueden solventar numerosas

⁴² Puede verse mi trabajo "[Garantías del derecho ciudadano al buen gobierno y a la buena administración](#)", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 172, 2015, págs. 123-162

⁴³ La STS de 13 de diciembre de 2000 (rec. 3526/1995) expone, en este sentido, que "esta Sala ha tenido sobradas ocasiones para pronunciarse en torno al problema del orden de supuesta prelación jerárquica entre los reglamentos municipales locales y las normas reglamentarias emanadas del Estado y Comunidades Autónomas, habiendo dejado bien sentado (Sentencias 20 de mayo y 15 de junio de 1.992, 26 de septiembre y 12 de noviembre de 1.997, 11 de mayo de 1.998, entre otras), no solamente que en modo alguno cabe desconocer la subordinación de dichos reglamentos orgánicos a las normas con carácter de Ley del Estado y Comunidades Autónomas, sino que su eficacia con relación a la normativa meramente reglamentaria emanada de los mismos no puede describirse en términos de primacía o subordinación, sino que partiendo del modelo organizativo común delineado para las Entidades Locales por la normativa estatal, es innegable la facultad de que gozan estas últimas para dotarse de una organización complementaria, como consecuencia de su capacidad de autogobierno, que desarrollando el modelo antedicho les permita añadir, incluso, nuevas reglas que aclaren, desarrollen y completen el modelo diseñado, aunque sin alterarlo ni contradecirlo".

⁴⁴ Baste advertir en este punto las consideraciones que, al respecto, formuló la la Resolución de la Dirección General de Administración Local de 27 de enero de 1987 en interpretación sobre la posición ordinamental del ROF y del Reglamento Orgánico Local en que, en la materia referida a la organización y funcionamiento, mantiene la aplicación preferente del Reglamento orgánico local y, consecuentemente, un carácter meramente supletorio de la regulación ofrecida por el ROF. Interpretación que, sin embargo, ha sido matizada por la jurisprudencia.

Véanse los trabajos, a este respecto, de PAREJO ALFONSO, L. (1998), *La potestad normativa local*, Marcial Pons, Madrid; SANCHEZ GOYANES, E. (2000), *La potestad normativa del municipio español*, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, págs.. 110 y ss; GALAN GALAN, A. (2004), *El Reglamento Orgánico Local*, INAP, Madrid, págs.. 69 y ss; VELASCO CABALLERO, F. (2009), *Derecho Local: sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid; y EMBID IRUJO, A. (2010), *La potestad reglamentaria de las entidades locales*, IUSTEL, Madrid.

⁴⁵ Han sido los reglamentos orgánicos de las correspondientes entidades locales los que se han encargado, en un número importante de casos, de determinar a quién corresponde el ejercicio de iniciativas del Pleno por, sobretodo, en lo que se refiere a la potestad de ordenanza. Tal ha sucedido en Madrid, a título de ejemplo, donde, primero el Reglamento Orgánico del Pleno y posteriormente la Ley

cuestiones que se plantean en las relaciones entre el órgano deliberante y de control y el órgano ejecutivo de la municipalidad⁴⁶.

3. La construcción y definición de la política pública en forma relacional: la transparencia y la participación ciudadana.

En las últimas décadas hemos asistido a una importante discusión sobre las formas y maneras de gobernar. Tras los trabajos de OSBORNE Y GAEBLER que proclamaban la necesidad de reinventar el gobierno⁴⁷, y que reclamaban la creación de una administración eficiente y eficaz que satisfaga las necesidades de los ciudadanos favoreciendo el desarrollo de servicios de mayor calidad, un intenso debate se producirá

22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (LCREM), con ligeras variaciones sobre éste, se establece, muy en la línea con lo que se prevé para el procedimiento legislativo, lo siguiente:

«La iniciativa para la aprobación de las normas de competencia del Pleno corresponde a:

- a) La Junta de Gobierno, mediante remisión del correspondiente proyecto.
- b) Los Grupos Políticos y los Concejales.
- c) Un número de ciudadanos igual o superior al 10 por 100 de los vecinos de la ciudad, de conformidad con lo establecido en la normativa básica aplicable.

Se excluye de la iniciativa ciudadana en todo caso la materia tributaria local».

A título ilustrativo, decir que las iniciativas de la Junta de Gobierno reciben la denominación de «proyectos» y las de los concejales y grupos políticos de «proposiciones».

Por tanto, junto a la iniciativa normativa de la Junta de Gobierno, existe la que pueden ejercer los grupos políticos, los concejales y los vecinos. En el caso de los grupos políticos y los concejales, el ejercicio de dicha iniciativa se concreta en la presentación de proposiciones «normativas».

El procedimiento para la tramitación de las proposiciones de los grupos políticos y de los concejales, según la LCREM (art. 48.4) y la Resolución del Presidente del Pleno (apartado segundo) es el descrito para los proyectos del gobierno municipal con las siguientes especialidades:

-La proposición tiene que ir acompañada por una memoria que deberá estar suscrita por su autor.

-La proposición y la memoria se remiten por el Secretario General del Pleno a los portavoces de los grupos en la Comisión a la que corresponda dictaminarla, para que en el plazo de diez días puedan presentar enmiendas.

-La proposición se dictaminará por la Comisión y si afecta a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se someterá a trámite de información pública.

Es decir, con la tramitación de las normas municipales, aunque tengan la condición de normas reglamentarias, la normativa local ha optado por asimilarlas, en cuanto a su tramitación, a la potestad legislativa en el Estado. Y, como sabemos, no solo el Gobierno puede presentar Proyectos de Ley, sino que la oposición también puede presentar Proposiciones de Ley.

Pero hay más ejemplos de ello en los correspondientes Reglamentos Orgánicos del resto de entidades locales.

⁴⁶ En cualquier caso, y como advierten LOPEZ BENITEZ, M., y BOLTAINA BOSCH, X. (2007) “Comentarios al artículo 122 LRBR”, en el volumen colectivo (coor. Manuel Rebollo Puig) Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 3318, el Reglamento Orgánico no tiene un margen de actuación y concreción ilimitado.

⁴⁷ OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992): *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading (MA) (edición en castellano: *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el Sector Público*, Paidós, Barcelona, 1994).

sobre como mejorar el sistema de gobierno⁴⁸. En esta clave la introducción de mecanismos de competencia, sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que, por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana se convierten en elementos basales de esta nueva idea de gestión⁴⁹.

Y es que es preciso poner de relieve que toda definición de una democracia de calidad, lo que implica necesariamente también un buen gobierno y una buena administración, tiene como eje vertebrador la correspondencia entre la voluntad de los ciudadanos y la actuación de los poderes públicos. Esa idea implica, de forma necesaria, la participación de los ciudadanos en la definición y el control de la acción de gobierno mediante mecanismos reales y efectivos⁵⁰.

Lo cierto es que, y a pesar de esta reflexión y de los ríos de tinta escritos, la elaboración de políticas es un proceso que se desarrolla en escenarios políticos y sociales complejos, donde los individuos y los grupos con poder desigual interactúan en un marco de reglas, formales e informales, cambiantes en defensa de intereses contrapuestos. Y en ese marco ciertos individuos o grupos difusos se ven sistemáticamente apartados de las decisiones políticas que afectan sus intereses. Los individuos de grupos desfavorecidos a menudo encuentran obstáculos para negociar con los responsables de formular políticas, del mismo modo que los consumidores tienen

⁴⁸ Con todo a esta nueva corriente se le han formulado importantes críticas. El excesivo simplismo que supone centrar el problema en la eficiencia, no advertir las diferencias entre lo público y lo privado y, muy especialmente, la trascendencia de la dimensión constitucional del Estado de Derecho, ignorar el rol del gobierno y desconocer los demás objetivos de las políticas públicas o, por poner un último ejemplo, confundir el estatuto de ciudadanía con el de consumidor o cliente han sido algunas de las expuestas.

⁴⁹ LEEUW, F.L. (1996): "Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Question And Answers", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 9, núm. 2, pp. 92-102 estima que la nueva gestión pública enfatiza en la aplicación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en la organización gubernamental, así como en los instrumentos políticos y sus programas, esforzándose por alcanzar la calidad total en la prestación de los servicios, todo ello, dedicando menor atención a las prescripciones procedimentales, las normas y las recomendaciones.

⁵⁰ BOURGON, J. (1999), *Citizens and the State: The Reforms to Come*, Speech at the Institute of Public Administration of Canada National Conference, Fredericton, New Brunswick. Como afirma BOURGON «los ciudadanos no estamos satisfechos con votar una vez cada cuatro años. Queremos tener la oportunidad de decir algo en el diseño de las políticas que nos afectarán. Queremos colaborar con el gobierno en el diseño de nuestro futuro. Queremos tener acceso a las instituciones democráticas de acuerdo con nuestras necesidades»

dificultades para promover sus preferencias normativas, en comparación con las grandes empresas.

Ha sido ahora, sin embargo, cuando la necesidad de recuperar la confianza depositada por la ciudadanía en las instituciones, muy deteriorada en estos años de crisis económica, cuando de forma efectiva se ha procedido a la aprobación y puesta en marcha de un conjunto de iniciativas legislativas, tanto en el ámbito estatal como autonómico, dirigidas precisamente a dar respuesta a esas inquietudes⁵¹. La idea que subyace, en suma es que una nueva gobernanza de lo público exige dejar atrás la consideración del ciudadano como cliente o usuario de los servicios públicos exclusivamente. El ciudadano es miembro activo de la ciudad y en buena medida de su actuación responsable depende el adecuado funcionamiento de ésta.

En la situación actual a que nos hemos referido la transparencia y la participación ciudadana, además de cuestión obligada en multitud de materias, pueden ser unos aliados eficaces del gobierno municipal, y más si como estamos analizando éste se encuentra en minoría. Más que un riesgo, en esas situaciones, se convierten dichos instrumentos en una oportunidad en la que hacer valer el impulso y la iniciativa del gobierno municipal. Y es que, como se ha puesto de relieve en numerosos estudios, los procesos participativos tienen importantes efectos legitimadores de la acción de gobierno⁵². Los espacios de encuentro y compromiso ciudadano son los prioritarios en

⁵¹ De sumo interés se puede catalogar, en este concreto aspecto, la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. El capítulo IV del título VI aborda esta materia que se caracteriza por haberse inclinado claramente por una profundización de los instrumentos de participación ciudadana en clave de asentar el buen gobierno en el ámbito local en Euskadi. Efectivamente, es una normativa muy avanzada, que pretende impulsar la efectiva participación ciudadana en la iniciativa, diseño, elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas locales, partiendo del refuerzo del derecho de participación ciudadana y de una construcción de los procesos de participación deliberativa a través de los acuerdos de deliberación participativa, así como de la vertebración de la participación en los procesos de impulso, elaboración y aprobación de ordenanzas y en la identificación de compromisos de gasto público en los presupuestos municipales. Todo ello se cierra con una amplia regulación de las consultas ciudadanas en el ámbito local, con expresa diferenciación de lo que son consultas populares respecto a otro tipo o modalidad de consulta, como son las consultas sectoriales o de ámbito territorial limitado y las consultas ciudadanas abiertas. El capítulo se cierra con una regulación de las entidades de participación ciudadana y del registro de entidades de participación ciudadana.

⁵² GANUZA, E y FRANCÉS, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*, Madrid: CIS; GARCÍA ESPIN, P., & JIMÉNEZ SANCHEZ, M. (2015). Los efectos de los procesos participativos en la sociedad civil. La opinión de los expertos. Documento de trabajo IESA/CSIC; y GÓMEZ, B y FONT, J. (2015). *Cómo votamos en los referéndums*, Madrid: La Catarata-Fundación Alternativas.

esa nueva gobernanza que concibe la ciudad como una construcción compartida de todos y que, por tanto, implica concebir la participación como un cambio de paradigma consistente en preguntar menos qué es lo que debe hacer el gobierno local por la ciudad, y participar en las respuestas a qué se puede hacer entre todos por la ciudad.

De esta forma, en situaciones como las que aquí se abordan, es cuando con más claridad se pone de manifiesto la importancia y la necesidad de que se practique una mayor implicación de los ciudadanos en las tareas públicas, en la definición de la políticas públicas y en un control eficaz de los fondos públicos y de los intangibles derivados de una buena administración de los asuntos públicos⁵³. Si los perjudicados por un mal gobierno o una mala administración no son otros que, fundamentalmente, los ciudadanos, no está de más que nos planteemos en situaciones de un cierto desgobierno municipal, o por decirlo más apropiadamente de insuficiente capacidad de iniciativa del gobierno local, acudir a la sociedad y los individuos que la conforman para legitimar la actuación del equipo de gobierno. Y es que la participación ciudadana puede ser un medio muy útil para establecer alianzas entre el gobierno municipal (que es quien mejor puede ejercer la iniciativa en este terreno) y amplios sectores de la sociedad local, consensuando políticas u objetivos, que en la práctica pueden acabar vinculando políticamente a grupos de la oposición.

Más que diluir el ámbito local como espacio público de expresión democrática, el acercamiento de la acción de gobierno a los ciudadanos es una imperiosa necesidad política para que el derecho de participación de los ciudadanos sea real y efectivo, para que exista un verdadero control y una decisiva participación popular en la administración de los recursos y en la solución de los problemas de todos. Nos va a servir, en concreto en nuestro supuesto, para impedir, en suma, que la crisis en el ejercicio del gobierno de la ciudad se convierta en una crisis de ciudad.

Y es que lo peor que puede hacer un gobierno en minoría es parapetarse y adoptar una actitud de resistencia. Ya se trate adoptando una actitud de opacidad frente a la solicitud de información por la oposición y la sociedad pues, quiera o no, se le

⁵³ Sobre todo si el diagnóstico es, justamente, el contrario: el descontrol. Puede verse el trabajo de ALVAREZ MARTÍN J.A. (2012), "El descontrol de los fondos públicos. Qué hacer.", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, N^o 4, pág. 417.

obligará a ser transparente, y en esa tesitura es mucho mejor serlo por propia iniciativa. Ya se trate de recluirse en el juego perverso de las mayorías y minorías sin afrontar la construcción de la ciudad con los distintos actores de esta. Y en estas materias, sin duda, el gobierno municipal tiene todos los instrumentos. En efecto, en materia de transparencia el gobierno local tiene en su mano todos los instrumentos de publicidad activa y acceso a la información. Y si bien es cierto, que para la participación ciudadana, el pleno debe regular los procedimientos, es el gobierno quien tiene en su mano la articulación y puesta en valor de los mismos.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN.

Si es preciso recuperar el equilibrio en la ecuación a que nos referimos en el título de este trabajo no nos queda otra alternativa que perfeccionar autónomamente las reglas de funcionamiento existentes y mejorar las estrategias de gobierno, con un cambio en la cultura política siquiera sea forzadamente, y de definición de políticas públicas. No puede olvidarse que nos encontramos en un escenario, también convulso en la política nacional, que nos debe llevar a corto plazo a no tomar en consideración cualquier reforma del marco organizativo y de funcionamiento del régimen local. Sin olvidar que la búsqueda de mayor eficacia y gobernabilidad, sacrificando al mismo tiempo pluralismo y representatividad, quizás no sea la mejor, ni la más razonable, de las soluciones posibles ni si, aunque lo fuese la solución encontrada, se adapte al marco constitucional existente (y ahí están las SSTC de 2013 y 2016).

Sin duda es importante invertir en el diseño de la estructura y funcionamiento correcto de nuestras instituciones y fomentar su capacidad y la correcta delimitación de sus funciones utilizando al efecto todos los mecanismos formales (normativos y de utilización de las reglas existentes) e informales (cultura política basada en el diálogo y la capacidad de consenso), pero tan importante como esta cuestión será reflexionar también sobre las asimetrías de poder y la forma y modo de producción de las políticas públicas reestructurando los mecanismos de participación ciudadana en forma tal que se promueva el civismo activo y la conciencia ciudadana de ser actores de la ciudad, y garantizando el fortalecimiento del Estado de derecho para garantizar que las políticas y las reglas se apliquen impersonalmente.

Las reformas eficaces no consisten solo en la aplicación de “mejores prácticas” o en la adopción mimética de los supuestos mejores modelos. Requieren la adopción y la adaptación de los modelos institucionales para resolver los problemas concretos de compromiso y acción colectiva que se interponen en el camino de la búsqueda de un mejor gobierno.

Bibliografía

ALONSO HIGUERAS, C. (2015): “Gobernar en minoría ayuntamientos políticamente fragmentados”, Cuadernos de Derecho Local, nº 40, Fundación Democracia y Gobierno Local.

ALVAREZ MARTÍN J.A. (2012): “El descontrol de los fondos públicos. Qué hacer.”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Nº 4

ALTMAN, D. y CASTIGLIONI, R. (1999): “¿De qué hablamos cuando hablamos de Gobernabilidad Democrática?” [en línea], *Desarrollo Humano e Institucional en America Latina (DHIAL)*, nº 9: págs. 5, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. http://www.iigov.org/dhial/?p=9_03

BORJA, J. (1997): La internacionalización de las ciudades, en *Revista Córdoba, Ciudad y desarrollo*, nº 9.

BOURGON, J. (1999): *Citizens and the State: The Reforms to Come*, Speech at the Institute of Public Administration of Canada National Conference, Fredericton, New Brunswick.

CAAMAÑO DOMINGUEZ, F (2003): “Autonomía local y Constitución. Razones para recuperar la causa perdida”, Anuario del Gobierno Local,

CAAMAÑO DOMINGUEZ, F (2003): *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera* (coordinador), Fundación Democracia y Gobierno Local.

CAAMAÑO DOMINGUEZ, F (2004): “Autonomía Local y Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 70.

CASTILLO BLANCO, F.A. (2005): “Garantías del derecho ciudadano al buen gobierno y a la buena administración”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 172

CARBONELL PORRAS, E. (1999): *Los órganos colegiados. Organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos*, BOE/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

EMBED IRUJO, A. (2010), *La potestad reglamentaria de las entidades locales*, IUSTEL, Madrid.

GALAN GALAN, A. (2004): *El Reglamento Orgánico Local*, INAP, Madrid:

GANUZA, E y FRANCÉS, F. (2012): *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*, Madrid: CIS.

GARCÍA ESPIN, P., & JIMÉNEZ SANCHEZ, M. (2015): Los efectos de los procesos participativos en la sociedad civil. La opinión de los expertos. Documento de trabajo IESA/CSIC.

GÓMEZ, B y FONT, J. (2015). *Cómo votamos en los referéndums*, Madrid: La Catarata-Fundación Alternativas

JIMENEZ ASENSIO, R. ¿Ganar o gobernar?: política local en tiempos de cambio (en línea). Véase <https://rafaeljimenezasensio.com/2015/05/31/ganar-o-gobernar-politica-local-en-tiempos-de-cambio/>.

LEEUW, F.L. (1996): "Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Question And Answers", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 9, núm. 2.

LOPEZ BENITEZ, M., y BOLTAINA BOSCH, X. (2007) "Comentarios al artículo 122 LRRL", en el volumen colectivo (coor. Manuel Rebollo Puig) *Ley Reguladora de Bases de Régimen Local*, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia

MAGRE FERRAN, J. y Bertrana HORTA, X. (2005): "Municipal Presidentialism and Democratic Consolidation in Spain", en Rikke Berg y Nirmala Rao (eds.), *Transforming Local Political Leadership*. Hampshire: Palgrave.

MAGRE FERRAN, J. y BERTRANA HORTA, X. (2003): "El Alcalde como líder político y ejecutivo en los países de la Unión Europea", *Revista de Estudios Locales*, número extraordinario.

NAVARRO, C. (1998): "Límites al nuevo localismo: Gobierno municipal de las democracias occidentales en perspectiva comparada", *Revista de Estudios Políticos*, nº 100.

OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992): *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the Public Sector*, Addison-Wesley

PARADA VÁZQUEZ, J.R. (2007); "La segunda descentralización: Del estado autonómico al municipal", en *Reforma y retos de la administración local* (coord. por José Ramón Parada Vázquez y Jesús Angel Fuentetaja Pastor).

PAREJO ALFONSO, L. (1998): *La potestad normativa local*, Marcial Pons, Madrid.

PAREJO ALFONSO, L. (2001): “Estado Autonómico y Régimen Local”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 42, pág. 12.

PAREJO ALFONSO, L. (2002): “Gobierno y Administración pública en la Constitución española”, en la obra colectiva dirigida por Jaime RODRIGUEZ ARANA, *La Administración pública española*, INAP.

PAREJO ALFONSO, L. (2001-2003): “La cuestión de la organización del gobierno y la administración insulares en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares”, *REAL*, nº 291

PRATS I CATALÀ, J. (2001): "Governabilitat democràtica para el desenvolupament humà. Marco conceptual y analític." [en línea], *Revista Instituciones y Desarrollo*, 2001. no 10: págs. 103-148, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. http://http://www.iigov.org/revista/10/re10_04.pdf

RAMIO, C. (2003): "Diagnóstico y propuestas sobre la innovación institucional y de gestión de las Administraciones Locales", *Revista de Estudios Locales*, número extraordinario.

REBOLLO PUIG, M., GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. y RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M.A. (2007): “Comentarios al artículo 21 LRBRL”, en el volumen colectivo (coor. Manuel Rebollo Puig) *Ley Reguladora de Bases de Régimen Local*, tomo I, Tirant lo Blanch.

SALAZAR BENITEZ, O. (2004): “Una visión sobre el gobierno local”, en *Anuario del Gobierno Local*.

SALAZAR BENITEZ, O. (2009): “Constitución, Estatutos de Autonomía y Gobierno Local: claves para una lectura constitucionalmente óptima de la autonomía local, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 309.

SALAZAR BENITEZ, O. (2012): “Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de La administración Local”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 29, 2012.

SANCHEZ GOYANES, E. (2000): *La potestad normativa del municipio español*, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid.

VAQUER CABALLERÍA, M. (2016): “La codificación del procedimiento administrativo en España”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 42

VELASCO CABALLERO, F. (2004): “Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía”, *Anuario de Gobierno Local*.

VELASCO CABALLERO, F., Y DÍEZ SASTRE, S. (2005): “Régimen jurídico-organizativo de los Municipios de gran población, *Justicia Administrativa*, nº 28

VELASCO CABALLERO, F. (2005): “El gobierno local en la reforma de los estatutos: Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local”, en *Anuario de Gobierno Local*, 2005.