

LAS SINGULARIDADES DEL SISTEMA POLITICO LOCAL EN ESPAÑA. UNA MIRADA ANALITICA A LOS PROBLEMAS DEL TERCER NIVEL DE GOBIERNO¹

Jorge IBÁÑEZ FRESNEDA

*Doble Grado en Ciencias Políticas y de la Administración y Derecho.
Universidad de Granada.*

*“Lo maravilloso de aprender algo,
es que nadie puede arrebatárnoslo”.*

B.B. King (1925-2015)

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Marco teórico.
 - 2.1. La configuración del sistema político local en España.
 - 2.2. Singularidades del sistema político local.
 - 2.3. Propuesta para la Reforma.
3. Metodología.
4. Conclusiones.
5. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Muchos son los estudios que se nos presentan desde la academia estudiando a un nivel tan singular y complejo como es el gobierno local. Algunos estudios, más administrativistas, se centran en peculiaridades jurídicas, como, por ejemplo, el límite de la potestad sancionadora o la naturaleza jurídica de las ordenanzas, otros estudios más enfocados desde la Ciencia política se centran en analizar el nivel de gobierno, estudiando su particularidad electoral o la formación de las candidaturas. Nosotros en esta investigación, y yo personalmente, con la formación que tengo (Derecho y Ciencias Políticas) no solamente me centraré en los problemas políticos o jurídicos que acucian al gobierno local, sino que además propondré una mejora de estos, pues al final esto debiera ser una investigación, el análisis y descripción de los fenómenos

¹ Trabajo fin de grado presentado para la obtención del doble grado en Ciencias políticas y de la Administración y Derecho. Responsable de Tutorización, Prof. Dr. D, Manuel Zafra Víctor.

que nos rodean, pero aportando soluciones que, aunque en su máxima puedan ser refutadas, al menos, aporten al debate público. Como digo, sin querer pecar de prepotencia, mi formación académica y personal es la que me inspirara a lo largo de toda la investigación, analizaré con ojos de politólogo los problemas políticos del sistema local para pasar a la vertiente jurídica, que con mi formación en el derecho administrativo intentare solventar, asimismo el hecho de que sea concejal me pone en un papel importante, porque conozco desde dentro la problemática de las entidades locales, y sobre todo, y aun estando en el gobierno, entiendo que es necesaria la creación de un estatuto de la oposición porque eso es la democracia, la determinación de las reglas del juego antes de comenzar a jugar. El gobierno local en nuestro país cuenta con bastantes singularidades y este es el objeto de estudio de nuestra investigación, es decir, analizar las principales disfunciones y diferencias del nivel local en comparación con el autonómico o el central y a partir de ahí proponer un nuevo modelo. Aun siendo cierto que el gobierno local está envuelto en una serie de especificidades que en ocasiones lo hacen ineficiente en todo el entorno europeo, excepto los países nórdicos, poseen un nivel de gobierno local muy parecido al español, es decir, una estructura pobre y mínimamente reformada democráticamente, donde en ocasiones, el nivel local es ejecutor de los niveles superiores. Los países nórdicos causalmente no cuentan con estructuras de gobierno intermediarias, es decir, con “autonomías o federaciones” sino que solo hay dos niveles de gobierno con competencias, esto nos lleva a la conclusión que la formación de las autonomías es siempre en detenimiento del tercer nivel de gobierno, al final, tal y como me ha enseñado mi ilustre profesor y director de este trabajo final, Dr. D. Manuel Zafra Víctor, el nacionalismo es negar hacia adentro lo que se reivindica hacia afuera (en clara alusión a las federaciones dentro de los estados federados).

Lo descrito anteriormente no debe ser causa alguna de justificación y de conformismo para nosotros, el hecho de que los países de nuestro entorno tengan unas estructuras de gobierno local muy similares a las nuestras no es causa de justificación, al contrario, es causa para la innovación y la creación, dejando atrás estos modelos atrasados y planteando una reforma que nos lleve a ser un estado pionero, ya no solo en lo que respecta al modelo autonómico (actualmente todos los esfuerzos constitucionales están centrados aquí) sino en lo que respecta al modelo local, estudiar cuales es su papel y la importancia del gobierno más cercano. Por ello, nosotros como politólogos y juristas haremos una propuesta de reforma que nos lleve a ser pioneros y a adelantarnos a nuestro tiempo, previendo que el gobierno local será en tiempos de globalización un nivel fundamental por su cercanía a los ciudadanos y a sus problemas.

Muchos de los retos que tenemos que afrontar como estado, y como miembros de la comunidad internacional no es que solo afecten a los gobiernos locales, sino es que además son fundamentales en esos problemas. Podemos citar innumerables ejemplos de políticas donde el gobierno local es la pieza angular, podríamos empezar por la Agenda 2030 y con los objetivos de desarrollo sostenible, podremos pasar por los problemas en la gestión del ciclo integral del agua, por las Smart Cities y la

planificación inteligente de ciudades frente a fenómenos extraordinarios (cambio climático), incluso es fundamental el papel del gobierno local en la lucha contra el cambio climático y el calentamiento global. Otros retos interesantes que se deberían abordar son, por ejemplo, el papel de los ayuntamientos en la búsqueda de empleo, y si no se debería dotar a estos de competencias más ambiciosas en las políticas activas de empleo.

Los objetivos de esta investigación son, el análisis del nivel local de gobierno, la comprensión de las singularidades locales y la comparación con otros niveles de gobierno. Una vez ahí, nuestros objetivos específicos son: Proponer una reforma donde se introduzcan los aspectos más lesivos e incongruentes que afectan a nuestro nivel de gobierno local, así como entender el porqué de las diferencias que atañen a este nivel de gobierno.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 La configuración del sistema político local en España

La configuración del gobierno local como un nivel más de gobierno se encuentra reconocido en la constitución de 1978, es decir, el municipio y la provincia constituyen el tercer nivel de gobierno conjuntamente. Hay autores como Joan Botella (1992) que plantean la pregunta tan necesaria de ¿Gobierno local o administración local?, es decir, cabe plantear si es el mundo municipal una arena de enfrentamiento político en la que se contraponen diversas fuerzas políticas. “Parece bastante claro que existe una efectiva posibilidad de perseguir objetivos específicos en el plano de la acción municipal y, por otra parte, existe una presencia real de los partidos en la vida local” (Botella, 1992, pág. 1992) no es menos cierto tampoco que a posibilidad de acción de los gobiernos locales están muy limitados, y se dificulta sobremanera.

Así pues, en el Capítulo VIII de la constitución, en el artículo 137, hace mención a la estructura del estado, que está formado por municipios, las provincias y las CCAA que se constituyan, así tienen todas estas entidades autonomía para la gestión de sus intereses. El artículo 140 de nuestra Carta Magna habla de la garantía de la autonomía local, pues sentencia que el gobierno y administración de los municipios corresponde a los ayuntamientos, integrados por los alcaldes y concejales.

Muchas han sido las críticas que ha suscitado la constitución española, y en este caso está justificada, pues solo se dedican dos artículos al gobierno local, donde se ha dejado al libre arbitrio del Tribunal constitucional y del propio legislador ordinario la definición, regulación y desarrollo de la autonomía local, algo que ha llevado a que esta materia esté sujeta a reparto competencial, y se hable de un carácter bifronte de la autonomía local. Esto ha generado una enorme fragilidad del municipio en detrimento del nivel autonómico, y una terrible inseguridad jurídica para municipios y provincias, ya que la indefinición de sus competencias lleva a la

confusión. Pero el hecho de que la construcción constitucional de los entes locales sea escueta, no quiere decir, que no se les reconozca autonomía política a las entidades locales, sino todo lo contrario, y esto se aprecia en que las entidades locales tienen atribuidas facultades de gobierno y potestad normativa local lo que permite a este nivel de gobierno tener un espacio propio de decisión y poder.

La compleja solución constitucional como algo inevitable de la específica construcción organizativa del estado, con la diferenciación de espacios competenciales diversos sobre el principio del círculo de intereses de cada instancia territorial, cosa que impide que exista una uniformidad y rigidez del modelo local en nuestro país. (Parejo, 1997, pág. 347)

La autonomía local es una materia frágil en nuestra constitución por la falta de definición, y esto se traduce en una inseguridad jurídica y una desprotección del nivel de gobierno que se ha transpuesto en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen local, una ley que encuentra su título habilitante en el artículo 149.1.18 de la constitución Española, un precepto que habilita al estado a la fijación de las bases del régimen jurídico de la administración pública, es decir, que se considera en este momento al gobierno local como administración y se piensa en este precepto para regularlo. El hecho de que la autonomía local tenga que ser concretada mediante el legislador ordinario, supone que “la posición jurídica de los entes locales dotados de autonomía local no es de titular de un derecho constitucional sino de una situación de carácter estatutario.” (Sánchez M., 1990, pág. 167)

La Ley Reguladora de las Bases del régimen local (LRBRL en adelante) del año 1985 ha demostrado ser insuficiente y de un carácter bastante pobre, en primer lugar, al ser una ley ordinaria y no de mayoría absoluta, esta normativa sufrirá a lo largo de los años importantes cambios dependiendo de la ideología del gobierno de turno, algo que degrada el sistema local y la autonomía municipal sobremanera. Es el artículo 1 de esta norma la que habla de la autonomía local, y el artículo 3 es el que define lo que son entidades locales territoriales. La LRBRL no ha logrado encontrar la posición jurídica que le corresponde, la de una norma estructural básica, para lo que la constitución Española la llama (Parejo, 1997, pág. 352). Podríamos identificar este problema, y de hecho apuntar a una de sus causas, y es a la falta de rango de la norma, es decir, esta norma es de mayoría simple, y a lo que se debe aspirar es a una de mayoría absoluta que busque grandes consensos y no deje la autonomía local al ámbito partidista y coyuntural.

Algunos de los preceptos más criticados de esta norma son el artículo 25, un artículo que no enumera las competencias de los municipios, sino que recoge un listado de materias sobre las que el legislador sectorial tiene que otorgar competencias, es decir, el municipio tiene “derecho a la competencia” pero no competencias propiamente dichas, Manuel Zafra (2019) la competencia son funciones sobre materias. Antes de la reforma de la Ley de Racionamiento y Sostenibilidad de la administración local del año 2013, en el artículo 25.1 había una

cláusula general de competencias, algo que hacía al municipio descubridor de competencias, es decir, se elimina la “Cláusula general de competencias”.

Como hemos mencionado anteriormente la autonomía local está sujeta a reparto competencial entre el Estado-Comunidades autónomas, algo que ha derivado en una ley de bases del estado, que fija las condiciones mínimas de uniformidad del nivel local en todo el territorio estatal, pero que esto no significa que las CCAA tengan meramente potestad ejecutiva en esta materia, sino que la STC 32/1981 establece que *“las condiciones básicas fijadas por el estado no puede suponer el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el estado, sino que debe permitir opciones diversas ya que la voluntad de la comunidad autónoma no es reglamentaria”*² es más, la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987 en su fundamento jurídico 3 dice que *“la prueba de esto es que los estatutos de autonomía de las CCAA han establecido un marco de competencias con respecto a las entidades locales ubicadas en su territorio”*³

Vista la regulación de la autonomía local en nuestro ordenamiento jurídico, debemos analizar si dicha autonomía local responde en la práctica con la vocación que tiene, es decir, si existe autonomía local real, y el municipio no es ejecutor de instancias superiores, sino que tiene la capacidad de ordenar y gestionar las prioridades que en cada momento se determinen. Han sido mucho los supuestos en los que encontramos que se ven a las entidades locales como meros ejecutores de directrices superiores, este ejemplo lo podemos encontrar en la LRSAL de 2013, una norma que ataca directamente la autonomía local y limita la capacidad de acción de los gobiernos municipales. La LRSAL hace atribuye a la provincia la capacidad de fiscalizar el gasto de los municipios de su término provincial, es decir, disminuye la autonomía provincial a fiscalizar el gasto de municipios y ejerce como un ariete del ministerio de hacienda. Lo mismo ocurre con el término de “costes efectivos”, el estado fija cuanto cree que cuesta la prestación de un servicio, reduciendo la autonomía del municipio, porque lo cierto es que el valor de un servicio no es una decisión técnica sino de prioridad política del municipio en cuestión. Pero otro ejemplo, dentro de la misma norma, es la diferenciación que hace de servicios obligatorios en su artículo 26, el legislador siguiendo un criterio puramente cuantitativo (tamaño del municipio) establece cuales son los servicios obligatorios que debe

Para entender la autonomía local como un nivel más de gobierno acudiremos al artículo 3.1 de la carta Europea de Autonomía local, en ella se sentencia que los municipios deben tener capacidad de gestionar y ordenar los asuntos públicos⁴. No debe ser pues, el nivel de gobierno local, un mero ejecutor de

² Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981. Fundamento Jurídico 5

³ Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987 prestar el municipio, de cierta forma condiciona la autonomía local y establece el legislador estatal cuales son las prioridades del municipio

⁴ Artículo 3.1 Carta Europea de autonomía Local “Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

las políticas de otros niveles de gobierno, sino que debe poseer capacidad de ordenar sus propias prioridades, en otras palabras, el poder local debe tener capacidad de crear sus propias líneas de acción, políticas públicas, la de ordenar sus prioridades y por tanto, la creación de sus propias políticas y la ejecución de estas (Parejo, 1997, pág. 346)

Entendido el significado del artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía local, el municipio debe tener capacidad de ordenar y gestionar y no ser un mero ejecutor de las decisiones de instancias superiores. En este sentido la sentencia 103/2013 del 25 de abril del Tribunal constitucional llega a la misma conclusión diciendo que *“garantía constitucional de la autonomía local requiere que se dote a las entidades locales de una autonomía o capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, así la define el art. 3.1 de la Carta europea de la autonomía local”*

Parece lógico pues, que si la entidad local tiene capacidad política y autonomía política no es menos acertado pensar en la rendición de cuentas, es decir, el hecho de que se tomen decisiones en el tercer nivel de gobierno tiene como consecuencia que este nivel debe poseer herramientas y mecanismos que permitan a la minoría exigir la rendición de cuentas a la mayoría, que en sustancia es la democracia, el control de la minoría hacia la mayoría.

Lo que procederemos a explicar en las líneas procedentes es si los diseños institucionales de los municipios responden al principio democrático y como se relaciona con la autonomía local.

2.2. Singularidades del Sistema Político Local.

Para ver hacer un análisis riguroso de las singularidades institucionales que presenta el sistema político local debemos pensar en clave democrática, es decir, si existe un buen nivel democrático en la estructura institucional del gobierno local, o si por el contrario existe un modelo que tiene disfunciones. Para ello nos serviremos de una premisa central y es que en democracia la mayoría gobierna y la minoría controla, y que existe una relación de mayorías y minorías, es decir, la segunda fiscaliza la actividad de gobierno de la primera.

Para poner un ejemplo que clarifique nuestra postura, como sabemos en la estructura institucional del sistema local existen órganos obligatorios y órganos de creación potestativa. Dentro de la potestad de autorganización la ley establece unos órganos que no son obligatorios. Hasta el año 1999 la creación de las comisiones informativas, un derecho de la minoría, queda al arbitrio de que el gobierno (mayoría) que es quien decide si crea dicha comisión o no. Una sentencia del Tribunal Constitucional 30/1993 resuelve un recurso de inconstitucionalidad que interpone un concejal en la oposición que se queda fuera de la comisión informativa,

alegando este una vulneración de su derecho fundamental como representante público, y el tribunal resuelve que *“vulnera el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad y en los términos que señalan las leyes (art. 23.2 C.E.), por no haberle atribuido en su condición de concejal que representa a la mencionada formación política un puesto en cada una de las referidas Comisiones municipales.”*⁵

Otro ejemplo de la anomalía institucional a la que está sometida la institucionalidad política local es la de la “Judicialización de la política”, y esto se consuma en el artículo 63 de la LRBRL en la que señala que los concejales que voten en contra de los acuerdos plenarios estarán legitimados para recurrirlos en la vía contencioso administrativo. En otras palabras, se está dando un aliciente a votar en contra para poder recurrir los acuerdos, y esto es una anomalía puesto que en los pleitos judiciales existe una igualdad de armas, y la minoría utilizará los tribunales para conseguir lo que no han conseguido en las elecciones. La minoría se pondrá en igualdad a la mayoría lo que supone un atropello al principio de representación política.

Debemos pues tener en cuenta cinco elementos fundamentales, que a mi entender son básicos a la hora de abordar el análisis institucional del gobierno local. Estas singularidades son: que el alcalde presida el órgano que lo controla, imaginemos que el presidente de la Comunidad Autónoma de Andalucía presidiera el Parlamento Andaluz, algo impensable desde perspectiva de la división de poderes y la calidad democrática; otro de los problemas o singularidades a las que se tiene que enfrentar el sistema político local es a la denominación del Pleno a algo que en realidad es una asamblea, es decir, el pleno solo es una de las formas en las que se pueden reunir las asambleas, puesto que tiene otros como pueden ser las Juntas de Gobierno local o las comisiones informativas, es decir, en las CCAA se les llama asambleas o parlamentos y no plenos; también llama la atención que el alcalde no pueda nombrar libremente a su equipo de gobierno, sino que solo podrá delegar entre los concejales electos. Otra de las anomalías que más llama la atención en cuanto al sistema político local es la imposibilidad con la que cuenta el alcalde de disolver el pleno, esto es, una de las potestades con las que cuentan todos los presidentes autonómicos para evitar el bloqueo político. Otro rasgo bastante fundamental es el papel del concejal no adscrito y como se pone en peligro el derecho de representación de las minorías quedando subordinados sus derechos a las decisiones de la mayoría, mientras que en un parlamento autonómico estas relaciones están reguladas en un reglamento de la cámara, y demás normas estatutarias básicas. En esta línea, una singularidad que tampoco tienen el resto de niveles de gobierno es que los gobiernos locales no tienen potestad legislativa pero sí que tienen potestad normativa, una potestad normativa que los tribunales han intentado definir con la llamada “reserva de ley flexibilizada”.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 30/1993

La configuración constitucional de las entidades locales flexibiliza, por consiguiente, la actuación de la reserva de ley que restringe, por una parte, la intervención normativa reglamentaria a la concreción y desarrollo de las previsiones legales y que impide, por otra, el ejercicio de la potestad reglamentaria respecto de materias no reguladas previamente por el legislador. (Cuchillo, 2003, pág. 189)

Estas singularidades ponen de manifiesto algunas disfunciones del tercer nivel de gobierno, un nivel de gobierno que en realidad no ha sufrido una reforma profunda, sino que con las leyes de 1978 y la de 1985 de lo que se preocupan son más de “democratizar”, tomando por ello la elección por sufragio universal de alcaldes y concejales, pero lo cierto es que es necesario una reforma profunda y replantear las relaciones que existen y que se dan en el pleno, como decía Sieyès “deliberar es cosa de muchos” pero no se puede permitir que el pleno tenga potestades ejecutivas y sea el pleno quien tenga dimensiones de gobierno, puesto que quien ha perdido las elecciones tiene un papel fundamental y que como hemos venido refiriendo es el de controlar al gobierno, pero nunca la minoría debe tener facultades de gobierno pues esto ataca frontalmente a un principio básico de la democracia.

Parece bastante razonable analizar las diferencias puesto que, como hemos dicho, en ningún otro nivel de gobierno existen estas “anomalías democráticas” y digo esto, porque a nadie se le pasa por la cabeza que el congreso de los diputados se llamase Pleno, que el presidente del gobierno no pudiese elegir a su gabinete libremente, que el Presidente de gobierno no pudiese disolver el congreso de los diputados, entre otras muchas. Anomalías democráticas por una sencilla razón, puesto que si nos inspiramos en un sistema parlamentario todas las objeciones que hemos señalado no son otra cosa que disfunciones o singularidades impropias de dicho sistema.

Es la constitución en su artículo 140 que nos habla de que los concejales tienen que ser elegidos por sufragio universal, libre y directo. Pero poco más se dice en la constitución del sistema político local. Lo cierto es que, tras la reforma de 2003, las reformas para la modernización de los gobiernos locales se incluyen en el sistema político local algún cambio, aunque bastante insuficiente.

Actualmente puede observarse una tendencia hacia la «parlamentarización» de la forma de gobierno local, que constata en aspectos como la distribución de competencias entre los órganos municipales, el Pleno (funciones de control y normativa) y la Junta de Gobierno y el alcalde (funciones de gobierno y de dirección política municipal) o en la introducción de mecanismos de exigencia de responsabilidad política propios del parlamentarismo racionalizado como la moción de censura y la cuestión de confianza local. (Delgado Del Rincón, 2012, pág. 337)

Es en esta reforma donde se incluyen elementos de un sistema presidencialista, tal y como dice Luis E. Delgado del Rincón (2012) el hecho de que se le atribuya al alcalde las funciones sobre planeamiento urbanístico, otorgamiento de

licencias, entre otras funciones. Pero esta presidencialización hay que contraponerlas con lo que se ha denominado la parlamentarización del gobierno local.

La forma de elección indirecta del alcalde por los concejales, o el refuerzo de las funciones de control político del Pleno sobre los órganos de gobierno (art.22.2.a LBRL), o el establecimiento de Comisiones informativas de control, al amparo del artículo 20.1.c LBRL, o la constitución de grupos políticos municipales, a través de los cuales se concretaba la actuación de los miembros de las corporaciones locales (art. 73.3 LBRL). (Delgado Del Rincón, 2012, pág. 339)

Pero sabemos que la propia ley en su afán de reforma hace una distinción entre los municipios de gran población y los de régimen común, algo que desde una mirada politológica no tiene sentido hacerlo por mera caracterización cuantitativa, es decir, si el sistema político de las CCAA se hubiese establecido diferenciado dependiendo del volumen poblacional de cada una, el sistema político de La Rioja o de Asturias nunca podría ser el mismo que el de Andalucía o Cataluña. Pensemos que La Rioja como comunidad autónoma tiene menos habitantes que un barrio de Madrid, y todo esto sin querer faltar el respeto ni mucho menos a ninguna de las CCAA existentes en nuestro país.

Es por estas razones, Presidencialismo Vs Parlamentarismo, municipios de gran población Vs municipios de régimen común, por lo que ha quedado un sistema político local un poco híbrido, a medio camino y sin una clara vocación democrática que permita dos cosas: a la mayoría gobernar y a la minoría controlar, porque en ocasiones la mayoría gobierna sin rendir cuentas y en otras ocasiones la minoría tiene facultades de gobierno.

A. El Alcalde-presidente y la denominación de Pleno.

Es fundamental a la hora de explicar el sistema político local hacer una parada en este punto. El hecho de que el alcalde sea a su vez presidente de la corporación. Esto hará tensas las relaciones del alcalde con el pleno, por la dualidad que hemos explicado. (Baena del Alcázar, 1997, pág. 304)

Es el artículo 21 de la LRBRL la que otorga al alcalde la competencia de presidir las sesiones plenarias. Deberíamos preguntarnos de una forma socrática ¿Es democrático que el controlado sea presidente del órgano que lo controla?

Para verlo de una forma más clarividente, comparando el sistema político local con el autonómico en este aspecto, el propio artículo 152 de la constitución española ya hace una enumeración de la arquitectura institucional que deben tener las CCAA que se constituyan por el artículo 151 (Andalucía) estructura básica que posteriormente se extendería a todas las CCAA que se han constituido en nuestro país. Es el artículo 25 del estatuto de Autonomía de Andalucía el que distingue entre el Parlamento como asamblea, y el artículo 34 que habla del consejo de gobierno y presidente de la junta. De mismo modo en el Estatuto de Autonomía de

2007 quedará recogido de forma muy similar la organización institucional. El estatuto hace una diferenciación de órganos basados en la división de poderes, y le da el papel de máximo representante del estado en la CCAA al Presidente de la junta de Andalucía, y será el encargado de representar al Estado en la Comunidad Autónoma y además representar al gobierno andaluz y a Andalucía. Vemos pues como en el caso de las CCAA se ha abstraído al presidente del parlamento la tarea de representación institucional y se le ha dado al Presidente de la Junta de Andalucía del mismo modo que podría ocurrir en el ámbito local si se apostara por dividir las dos figuras, es decir, que el alcalde siga siendo máximo representante del municipio, pero no que a su vez sea el presidente de la asamblea.

Algo que hemos entendido fundamental en el proceso de descentralización español como es la división de poderes no hemos sido capaces de trasladarlo al tercer nivel de gobierno, dejando este en una posición de clara desventaja en términos democráticos, algo que puede influir y mucho a la hora de legitimar el gobierno local, puesto que si los ciudadanos ven que no existe o es defectuosa la rendición de cuentas de los cargos políticos pueden dejar de confiar en el sistema.

La constitución no diciendo nada de cómo se debe organizar el municipio ni la provincia ha sido la ley quien lo ha solventado, y por tanto la facilidad de cambiar el precepto que regula que el alcalde es a su vez presidente del pleno solo se necesitaría una reforma legal que incluya la nueva estructura de la Asamblea local, porque como hemos visto es un error llamar a la asamblea, pleno; ya que el pleno es solo una de las manifestaciones que tiene una asamblea. Es asamblea puesto que se organiza de diferentes formas, a parte del pleno, que es el que reúne a todos los miembros que han resultado electos en las elecciones municipales existen también las comisiones informativas y las juntas de gobierno que son una forma más de reunión de la asamblea, con un número más reducido de miembros. En el caso local se toma la parte por el todo con esta denominación, algo tan simple como es la terminología, pero a su vez tan compleja porque como dice José Santos (2018) las palabras crean realidades y es errónea esta definición de las asambleas locales.

El refuerzo y transformación del papel de la asamblea es fundamental a la hora de visualizar un cambio en la institucionalidad política local. Pero todo ello enfocado siempre a mejorar la democracia y fortalecerla y no con otros intereses.

Tal y como ha demostrado el sistema local de Gobierno en Inglaterra desde su reforma del año 2000, constituiría un déficit para la democracia local reducir el papel del Pleno a determinar los objetivos generales del Gobierno local y controlar su realización, tal y como proponían los seguidores de la “Nueva Gestión Pública” (Heinelt, 2012, pág. 93)

Pero no basta con realizar un cambio en la presidencia del pleno, sino que además tal y como dice Hubert (2012) el pleno es el contrapeso al alcalde y el órgano donde se debe representar la pluralidad política del municipio y para ello debe haber mecanismos que permitan a la pluralidad hacerse valer en la asamblea. Hay autores que señalan que no se debería aplicar una barrera electoral en las elecciones locales

(Heinelt, 2012, pág. 94), pero sin embargo en España la barrera electoral se sitúa en el 5%. Joan Botella (1992) señala que el temor de los principales partidos al surgimiento de ofertas puramente locales hizo al poder político central a diseñar un sistema electoral especialmente pensado en que los grandes partidos obtuvieran representación.

La búsqueda de la pluralidad en el pleno tiene como objetivo “fomentar el debate político y los conflictos, pero también la búsqueda de compromisos” (Heinelt, 2012, pág. 95).

B. Los problemas dualidad Administración-Gobierno Local

El artículo 140 de nuestra norma fundamental entrega el gobierno y la administración de los municipios al ayuntamiento “formado por Alcalde y concejales”, es decir, como dice Mariano Baena del Alcázar (1997) nos encontramos ante políticos que son a su vez la cúspide de la administración local dentro de la jerarquía administrativa, y cuyas actuaciones no son solo políticas, sino que equivalen a actuaciones administrativas. Determinar a los gobiernos locales como administraciones públicas supone una degradación del nivel de gobierno, puesto que un gobierno tiene libertad de decisión y opción y una administración pública, que está regida por el principio de legalidad, no dispone de esa libertad. (Cuchillo, 2003, pág. 181)

En otras palabras, el alcalde y los concejales son inexpertos en la cúspide de la administración pública y en ocasiones tienen que tomar decisiones que no debiera competelerle a ellos, ya que son decisiones de carácter meramente técnico y que deberían estar a sujeto a carácter reglado y ser resuelto por un funcionario, por ejemplo, el hecho de que el alcalde resuelva sobre licencias de obras es una prueba más de las grandes disfunciones del sistema local. En los últimos años hemos encontrado noticias de prevaricación en el ámbito local por parte de la elite política con bastante frecuencia, pero esto se debe en gran medida a que los políticos tienen que tomar partido por decisiones que no son políticas y que debieran tener un carácter reglado.

Pero lo que vamos a abordar en este apartado no es el hecho de que los políticos ocupen las instancias superiores en la administración local sino que vamos a abordar el hecho de que el alcalde que ha sido elegido por el pleno para ocupar esta responsabilidad no pueda elegir libremente su equipo de gobierno como si ocurren en otros niveles como en el estatal o autonómico, es decir, el alcalde deberá delegar funciones sobre materias solo entre los miembros elegidos que formen parte del pleno local.

El artículo 21.3 de la LBRL, que se refiere a la delegación de las funciones del alcalde en favor de los concejales y el 23 que habla sobre la composición de la junta de gobierno local deja bastante claro que no puede haber dentro del equipo de gobierno personas que no ocupen el puesto de concejal, lo que llevará a una disfunción del gobierno local puesto que habrá una excesiva división del mismo para

intentar hacer a todos los concejales del partido que sustenta al alcalde responsables de una materia o varias de ellas, cuando igual si estuviesen agrupadas sería mucho más eficaz la acción. Luis E. Delgado del Rincón (2012) cuando afirma que existe un proceso de parlamentarización con la reforma del nivel de gobierno local, y lo concreta con la creación y atribución de funciones de la Junta de gobierno está obviando este problema que a simple vista es bastante llamativo ¿Cuál es la justificación que de algo que vale para el nivel estatal o autonómico no valga también para el gobierno local? Desde luego la respuesta a esta pregunta es clara, no se piensa en el gobierno local como gobierno sino como administración, y la progresión de nuestro nivel de gobierno desde el franquismo a nuestros días de lo único que se ha preocupado ha sido de la elección de alcalde y concejales democráticamente sin entrar de lleno en problemas de fondo sobre este asunto.

La ley de medidas para la modernización del gobierno local del 2003 permitía al alcalde a nombrar libremente a miembros de la junta de gobierno local (en municipios de régimen común todo seguía igual en este aspecto), siempre y cuando no superara un tercio de los miembros de dicha junta, este precepto fue recurrido por el Parlamento de Cataluña y se resolvió en la sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013 del 25 de abril. La parte actora (Parlament) alegaba para la declaración de nulidad el precepto que hemos indicado anteriormente (140 CE) alegando que *“la inconstitucionalidad se basa en que la incorporación de no electos a la Junta de Gobierno vulnera el art. 140 CE, que encomienda el gobierno y administración municipal al alcalde y concejales,”*

El tribunal resolvería la cuestión afirmando que *“el art. 140 CE no atribuye las funciones de gobierno y administración municipal a una corporación representativa como hace el art. 141.2 CE para las provincias, sino a un ayuntamiento compuesto únicamente por alcalde y concejales”* Pero es que el propio tribunal va más allá y relaciona esto con el artículo 23 y el derecho fundamental de representación, tanto de representar como ser representado, y sigue añadiendo en el fundamento jurídico donde declara inconstitucional el precepto anteriormente expuesto para señalar que *“el art.*

*140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración, que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (art. 97 y 98 CE). Un plus de legitimidad democrática, frente a la profesionalización, que, en todo caso, debe ser respetada por el legislador básico al configurar ese modelo común de autonomía municipal.”*⁶

El propio tribunal señala como algo que “contrasta” con lo que ha se ha establecido para el nivel estatal y autonómico, el argumento, un poco desacertado desde mi punto de vista, parte de un precepto bastante general de la constitución y lo enlaza con la dimensión democrática, ¿Es que acaso el gobierno de la nación no es

⁶ Sentencia 103/2013 del 25 de abril del Tribunal constitucional

democrático por estar formado por perfiles profesionales? Es el TC quien dice algo muy acertado “Frente a la profesionalización”, es decir, eso se persigue cuando se busca que el alcalde pueda nombrar un equipo de gobierno libremente, profesionalización de un nivel de gobierno.

Bajo mi punto de vista el argumento de fondo que existe en este razonamiento del tribunal constitucional es un argumento sociológico o político, es decir, pensar que el nivel local puede tender a la corrupción o crear gobiernos demasiados amplios que lo único que serviría sería como una colocación para extender la victoria en las elecciones municipales por otros medios, pero esto es una prueba más de que se ve el tercer nivel de gobierno como un nivel de gobierno cuando no hay nada más lejos de la realidad, puede ser corruptible pero eso no quita que no pueda ocurrir lo mismo en otros gobiernos.

C. La imposibilidad de disolución del pleno y las facultades de gobierno del pleno

Otra de estas singularidades que estamos destacando es la imposibilidad de disolución del pleno municipal por parte del alcalde. El alcalde no posee la misma prerrogativa que poseen los presidentes autonómicos y el presidente del gobierno de la nación que es la disolución de la cámara, previsto en los sistemas parlamentarios.

Esto es así porque el artículo 185 de la ley del régimen electoral general ordena que se convocarán las elecciones mediante un real decreto del consejo de ministros a propuesta del ministerio de Función pública. Es, por tanto, por lo que hemos visto que es la propia ley del régimen electoral general la que fija como se deben convocar las elecciones municipales, abstrayendo al alcalde la posibilidad de hacerlo, simplemente se le otorga al consejo de ministros.

La disfunción de este precepto viene en el momento en el que existe y persiste una situación de bloqueo en el gobierno local, tanto es así que hay entidades locales con presupuestos prorrogados varios años y con la imposibilidad de hacer nada, por parte del alcalde ante esta situación de bloqueo. Esto empeora cuando el pleno tiene capacidad de gobierno, o facultades de gobierno, puesto que el hecho de que se bloquee el pleno se estará bloqueando la acción del gobierno local, en ocasiones sin más justificación que la puede venir por parte del mero interés partidista.

Volvemos aquí a plantearnos lo mismo que en los otros supuestos.

¿Qué hace que el alcalde no sea valedor de la potestad de disolución del pleno? En esta investigación he intentado encontrar argumentos de peso que justifiquen esta posición del legislador ordinario, pero no hemos encontrado nada que no sean meras especulaciones sobre la corrupción, o la utilización de esta potestad con fines partidistas, como si esta utilización no se diera en otros niveles superiores.

El hecho de que el bloqueo persista en un pleno municipal y se le impida al alcalde y al equipo de gobierno gobernar inciden negativamente en la gobernanza e

incluso en la legitimidad del sistema local, y esto es porque la falta de resultados y en el ejercicio del poder local puede afectar a la legitimación, más concretamente en la eficacia, eficiencia y políticas públicas (Vanaclocha, 1997, pág. 277)

También debemos abordar una consideración bastante importante de la asamblea municipal, y es que tal y como dice la ley, el Pleno puede delegar en el alcalde alguna de sus facultades⁷ pero el pleno nunca podrá invadir las facultades que la ley designa específicamente al alcalde, una sinécdoque bastante llamativa desde el punto de vista politológico.

Algo que hemos ido desarrollando a lo largo de la investigación es el hecho de que existan facultades de la asamblea que no se corresponderían con la finalidad de deliberación y control, sino que se correspondería con “facultades de gobierno”, alguna de estas facultades puede ser que el pleno apruebe expedientes de contratación, así lo fija la nueva ley de contratos del sector público de 2017, o que el pleno tenga facultades en la aprobación de la plantilla, es decir, en los recursos humanos. ¿Un equipo de gobierno que necesite, por decisión política, 3 trabajadores sociales, es democrático que su decisión se supedita a la aprobación en pleno y, por ende, sujeto al voto de la minoría?

La imposibilidad de disolver el pleno y las facultades de gobierno de la asamblea local son dos de las principales disfunciones y singularidades que tiene el nivel de gobierno que estamos sometiendo a juicio, éstas junto con las que hemos visto y vamos a ver, hacen de nuestro sistema de gobierno local sea peculiar.

Especial mención merece asimismo la moción de censura a nivel local, pero que por problemas espaciales no vamos a poder desarrollar y es de necesaria reflexión. Desde la aparición de la primera jurisprudencia constitucional hasta los días de hoy, donde se hace de este medio de control político casi un obstáculo para su viabilidad.

D. La potestad normativa local

Otra de las singularidades a las que debemos hacer referencia es a la capacidad de dictar normativa de las entidades locales. La potestad normativa de las entidades locales queda regulada en la LRBRL (artículo 4). Una de esas singularidades es el propio nombre de esta norma, que se denomina “ordenanza”, y es así porque aunque la Constitución prevé la potestad reglamentaria, por la idiosincrasia propia de la norma emanada de los EELL no debemos llamarla reglamento, pues el reglamento está informado por el principio de jerarquía, y por ende, el reglamento es una norma emanada de las administraciones públicas que desarrolla una ley, no ocurre lo mismo con la ordena que no posee una relación de jerarquía con la ley sino de competencia; es decir, la relación entre la ley y la ordenanza no es de jerarquía sino de ámbito competencial y por tanto la EELL en relación con el principio de autonomía local

⁷ El Pleno puede delegar el ejercicio de sus atribuciones en el alcalde y en la Junta de Gobierno Local, salvo las enunciadas en el apartado 2, párrafos a), b), c), d), e), f), g), h), i), l) y p), y en el apartado 3 de este artículo

debe tener capacidad para ordenar y gestionar, y por consiguiente para dictar normas y actos normativos que proyecten esta autonomía local en acciones concretas. Además, las ordenanzas emanan de un órgano democrático (la asamblea local) mientras que los reglamentos emanan de la administración.

En el artículo 49 de la LRBRL se establece cuál es el procedimiento de aprobación de dichas ordenanzas. El procedimiento de aprobación de las ordenanzas, que en su mayoría se corresponde con el procedimiento de aprobación de una ley estatal (con salvedades), tiene una singularidad que llama bastante la atención y es la aprobación “provisional” y la aprobación definitiva, esto es, se aprueba la ordenanza de forma provisional y se pueden presentar reclamaciones y sugerencias, si se presentan el pleno deberá aprobar la ordenanza de forma definitiva, si no hay dichas reclamaciones, la ordenanza provisional pasa a ser definitiva.

En una Sentencia de 2003, la STS 4380/2003 el tribunal supremo resuelve un conflicto sobre la potestad sancionadora de los Entes locales y si estos pueden crear nuevas infracciones y conductas sancionadoras. Alicia Ortuño (2009) afirma que La potestad sancionadora de los entes locales se encuentra ineludiblemente conectada a la propia potestad normativa de los gobiernos locales. Como afirma esta autora ha habido en el ámbito de la potestad normativa local una evolución doctrinal importante, hasta que en 2003 se diera lugar a la sentencia antes mencionada, cuyo ponente fue Baena del Alcázar. “El Tribunal Supremo, en aras de la autonomía local y en atención a la legitimación democrática ostentada por el Pleno municipal, sentó una doctrina favorable a que las ordenanzas tipificaran infracciones y sanciones en ausencia de legislación que señalase los criterios mínimos de antijuridicidad y el catálogo de posibles sanciones.” (Ortuño, 2009, pág. 33)

El Tribunal Supremo remarca la naturaleza democrática de las ordenanzas en contraposición de lo que ocurre con los meros reglamentos *“Por lo demás, difícilmente podría tacharse esta solución de antidemocrática, pues los miembros de la corporación local que aprobaron la ordenanza han sido elegidos democráticamente. Esta consideración no carece ni mucho menos de interés. Pues los destinatarios de la ordenanza local tipificadora de infracciones y sanciones son las personas del municipio, y en su caso los entes establecidos en él, y son aquellas personas las que han elegido a los miembros del Pleno del Ayuntamiento que aprueba la ordenanza. Se da por tanto una situación análoga a la aprobación de una ley por los parlamentarios elegidos por la población del Estado o de una comunidad autónoma. Por ello la solución que supone nuestra interpretación se atiene a los principios democráticos que inspiran nuestro ordenamiento.”*

Como vemos, la posición de la ordenanza frente a la ley es vulnerable y en ocasiones reporta inseguridad jurídica, además esta potestad normativa local se ve mermada cuando las CCAA y el propio estado dicta leyes de caso único, que suponen invadir el espacio reglamentario elevando el rango a ley, algo que perjudica seriamente la posición de la entidad local. El problema en este sentido deviene del mismo lugar que todos los demás, la falta de concreción del régimen local y la falta de un listado

de competencias sobre materias concretadas en las funciones que les correspondería a dicha competencia, así como también la falta de una enumeración en nuestra constitución de que materias deben ser reguladas por reglamentos (al igual que ocurre en la constitución francesa con la “reserva reglamentaria”).

E. El concejal no adscrito

El concejal no adscrito como un paradigma del sistema político local es quizás, una de las mayores anomalías democráticas, el hecho de que los derechos de una minoría queden al arbitrio de la mayoría. La conflictividad de esta figura nació junto con la democratización del gobierno local. “En la ley electoral de 1978, con un carácter bastante partidocrático, se establecía que, en caso de que un concejal causase baja en el partido de cuya lista había sido miembro causaba baja automáticamente en el concejo local” (Botella, *La Galaxia local*, 1992, pág. 150) Esta figura es peculiar y singular en el sistema político local porque los concejales no adscritos no tienen una enumeración clara de cuáles son sus derechos en la ley sino que ha sido la jurisprudencia y la doctrina la que han ido definiendo a golpe de sentencia cuál es su régimen jurídico (Cuerda, 2010, pág. 2), algo que no solo crea inseguridad jurídica sino que además crea una enorme desprotección del concejal no adscrito que ve vulnerado sus derechos fundamentales y que en la mayoría de casos no posee recursos necesarios para acudir en amparo a los tribunales y por tanto se está produciendo, como hemos advertido, una enorme vulnerabilidad de la minoría, en este caso del concejal no adscrito. Tampoco debemos obviar la semántica, es decir, la carga peyorativa del término “trásfuga”, cuando la realidad puede ser bien distinta, que un concejal sirviéndose de sus prerrogativas vote en contra del parecer mayoritario no lo convierte en algo malo sino en una manifestación de la atribución que tiene encomendada, la de representar a sus ciudadanos.

Jorge Cuerda (2010) hace una definición bastante exacta de que es un concejal no adscrito, y es aquel que deja de integrarse en el grupo municipal con el que concurrió a las elecciones. Dentro de los concejales no adscritos encontramos los que lo hacen voluntariamente (imaginemos que la mayoría del grupo adopta una medida que entiende que no se debe hacer, y se sale del grupo municipal) o la expulsión, es decir, es el grupo municipal, que es quien decide quien forma y quien no forma parte de él, quien decide expulsarlo (imaginemos el concejal que desacata la disciplina de voto en algo puntual) los grupos municipales tienen la facultad de decidir quien forma parte de dicho grupo y quién no.

El artículo 73.3 de la LRBRL habla de la organización en grupos municipales de los concejales, así como la mención a la retribución de los concejales no adscritos a ningún grupo municipal “que no podrá ser superior a la que le hubiese correspondido si siguiese en las filas de dicho grupo”.

Una sentencia que marca a los concejales no adscritos y a los grupos “mixtos” en los plenos de las asambleas locales es la STC 9 de Julio de 2009, en esta sentencia

el Tribunal Constitucional dice que “entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación provincial se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno provincial (...)” pero el tribunal constitucional a la hora de posicionarse con el grupo mixto añade lo siguiente: “ninguna de estas facultades se ve necesariamente comprometida como consecuencia de la supresión del grupo mixto. La aplicación del criterio establecido por la STC 141/2007, de 18 de junio, a propósito de los parlamentarios sobre otro objeto, como es el relativo a la función de representación política de los miembros de las Diputaciones Provinciales, conduce a un resultado asimismo diferente en cuanto a la relevancia constitucional de la facultad de constituir un grupo político.” En otras palabras, el tribunal constitucional entiende que la facultad de constituir un grupo mixto no vulnera el derecho de representación en su núcleo esencial, ya que las funciones que pertenecen al núcleo esencial son las vistas anteriormente.

En esta sentencia el tribunal constitucional delimita cuales son los derechos de los concejales que no pertenecen a ningún grupo municipal, y el tribunal entiende que no se le puede suspender las funciones (a los concejales no adscritos) que corresponden con el núcleo esencial de representación política (artículo 23 CE), entre ellos la de formar parte de las comisiones informativas⁸.

Lo que no podríamos entender para el nivel estatal o autonómico, que los derechos de los diputados estén sometidos al arbitrio del grupo parlamentario lo permitimos en el nivel local. ¿Es lógico que la retribución de un concejal no adscrito quede supeditada a lo que decida la mayoría? La democracia también es la protección de la minoría frente a la mayoría. ¿Cuál es la justificación para que en el nivel local no pueda existir un grupo mixto?

Toda esta indefinición inicial del concejal no adscrito tiene una lógica y un fundamento de ser, y es que, como hemos venido diciendo a lo largo de nuestro estudio, el hecho de que las elecciones municipales fuesen después de las estatales, y que se regularan mediante una ley de 1978 “con carácter partidocrático” (Botella, La Galaxia local, 1992, pág. 152), dicho fundamento es que el diseño institucional en una parte fundamental ha correspondido al legislador ordinario (algo que no ocurre con los sistemas autonómicos y estatal) y por ende, los partidos políticos han ido introduciendo todas cuantas significaciones han querido con la intención de que sean los partidos políticos estatales quienes posean el poder local y evitar de esta forma una dispersión del poder que pudiese llevarlos a una menor implantación en todo el territorio. Esto se ve claro cuando desde 1983 la sentencia del tribunal constitucional declara inconstitucional el precepto que hacía dueño a los partidos del escaño del concejal.

⁸ “Como se desprende del tenor literal de esta Resolución, la consideración de los diputados como miembros no adscritos no impide a los recurrentes ejercer las funciones de control del gobierno provincial (pueden presentar mociones y escritos), ni tampoco su plena participación en el Pleno de la corporación (pueden participar en las deliberaciones en el turno de intervenciones y ejercer el derecho al voto, que es un derecho individual de todos los miembros de la corporación), quedando, además, garantizado su derecho a asistir a las comisiones informativas y participar en sus deliberaciones”

Por tanto, la necesidad de una reforma en profundidad, y que los derechos de la minoría no dependan de la CCAA en la que este el concejal ni del ayuntamiento del que sea concejal es fundamental para poder garantizar la representación de cualquier edil. Debe ser similar el régimen jurídico en todo el estado, no porque crea que las CCAA no deben tener capacidad de decisión en el ámbito local, sino que es un tema que afecta a un derecho fundamental, y como sabemos los derechos fundamentales y su ejercicio debe ser igual en todo el territorio español, no tiene lógica que el concejal de Valencia o las Illes Balears pueda acudir a las comisiones informativas pero no votar y el resto pueda votar (este supuesto ya no está en vigor debido a la sentencia del año 2009), por poner un ejemplo. (Cuerda Más, 2010, pág. 15)

2.3. Propuesta para la Reforma.

Como todo trabajo académico el objetivo no debe ser solo un análisis e investigación objetiva de lo que existe y tenemos, sino una reflexión crítica, un juicio de valor que suponga producción científica para poder, o mejorar lo que existe, o al menos pararnos a pensar si lo que tenemos es lo que funciona o deberíamos replantearnos algo. Con esa finalidad he redactado este espacio, donde con los conocimientos adquiridos a lo largo de mi etapa académica en esta facultad proponer una reforma de nuestro sistema encaminada a mejorar nuestro sistema político local. Debemos aclarar que las propuestas de reforma que recojo no solo sería reformar las leyes necesarias, sino además que la ley que regule el gobierno local sea una ley de mayoría reforzada con el fin de evitar la lucha partidista de una legislatura a la otra.

Que el alcalde sea a su vez presidente del órgano que lo controla es una anomalía democrática y una singularidad básica del nivel local, como hemos planteado no entendemos la diferencia que existe entre una asamblea autonómica, donde es impensable que el presidente de la cámara sea presidente del gobierno o la asamblea local.

Otras de las diferencias es el hecho de llamar a la asamblea local pleno, cuando en realidad es una asamblea pues el pleno es solo una forma de las posibles que se pueden reunir, desde la reforma de la LRBRL en la que se introducen las comisiones informativas o la junta de portavoces, no tiene ningún sentido usar esta terminología

Como hemos visto, la segunda de las cuestiones es simple reformarla puesto que simplemente es un cambio terminológico, sencillo ya que no habría que reformar ni un ápice de la constitución, pero es importante dicha terminología para elevar el rango de la asamblea local. La primera de las singularidades es un poco más compleja de reformar porque supondría dar un nuevo enfoque a la asamblea, es decir, la constitución y la elección de un presidente de ésta y posteriormente la elección de un alcalde del municipio, aun así, con una reforma del artículo 21 del LRBRL y una revisión de esta ley para cambiar los preceptos contrarios a que el alcalde no sea el presidente de la entidad local debería bastar.

Muchas de las singularidades que acucian al nivel local provienen de la LRBRL por tanto, en la mayoría de casos la resolución de dichas singularidades bastaría con una reforma de esta ley, una ley de mayoría simple y sencilla de reforma, pero como hemos advertido, es fundamental que la propuesta de reforma que abarque el gobierno local se prevea la necesidad de regular por una ley de mayoría reforzada el nivel de gobierno local, con el fin de aportarle una mayor seguridad jurídica y estabilidad en el tiempo.

Otras de las singularidades bien es cierto que necesitarían de una reforma constitucional, pero esto no debe ser inconveniente o desalentador, sino al contrario, el hecho de que se tenga que reformar la constitución por los problemas territoriales que estamos sufriendo debe ser una ventana de oportunidades para introducir las mejoras que se merece nuestro sistema local, empezando por la elaboración de un listado de competencias claro y sin bagajes, pasando por la necesidad de aumentar y proteger la autonomía local, regular el principio de subsidiariedad o incluso fijar las relaciones intergubernamentales entre el estado y los Entes locales. Asimismo, necesita de una necesaria reflexión el sistema de fuentes y el papel de la ordenanza local dentro del ordenamiento jurídico.

El papel del concejal no adscrito debe ser algo fundamental y primordial a la hora de reformar el gobierno local. No debemos pensar en clave orgánica sino democrática, constituir y configurar un estatuto de la oposición, donde todos los concejales que no estén en el gobierno tengan igual derecho independientemente del municipio en el que sean representantes públicos y además crear un estatuto claro de la función de gobierno del alcalde y sus concejales.

Debido al límite espacial de este TFG no podemos abordar con exactitud y detenimiento las reformas que deben abordarse, para ello necesitaríamos un análisis exhaustivo, ya no solo de las singularidades aquí reseñadas sino de la doctrina constitucional y la jurisprudencia del tribunal constitucional con lo que respecta a muchos de los temas, como, por ejemplo, la figura de la reserva de ley “flexibilizada”.

3. METODOLOGÍA

Las hipótesis de las que partiremos son: El sistema político local cuenta con unas especificidades con respecto a los niveles autonómicos y estatal que hacen que este nivel de gobierno tenga unas disfunciones propias, en segundo lugar, estas disfunciones afectan negativamente en la gobernanza local, puesto que la “actividad de gobernar” se ve influida y perjudicada por el entramado institucional local.

El método científico que utilizaremos será el deductivo, es decir, partiendo de premisas generales, llegaremos a la creación de conocimiento particular. (Lafuente & Marín, 2008, pp. 5).

Tras una revisión legal de los preceptos que regulan el gobierno local en nuestro país extraeremos 5 diferencias fundamentales con otros niveles de gobierno,

de esta forma podremos hacer un análisis comparativo. Además de los preceptos legales recurriremos a bibliografía de cada singularidad de autores prestigiosos y reconocidos tanto en el ámbito de la ciencia política como en el ámbito del derecho.

Una vez estudiadas las diferencias y analizadas con la bibliografía estudiada introduciremos un apartado con nuestra propuesta de reforma, que no solo nos mostrará que hemos entendido la importancia de las singularidades expuestas, sino que además nos ayudará a aportar al debate público la necesidad de reformar y mejorar el gobierno local en nuestro país.

4. CONCLUSIONES

- El Sistema político local cuenta con diferencias notables en relación con los sistemas estatales y autonómicos de nuestro país, esto hace de este nivel de gobierno un nivel bastante diferente y por tanto que merece su estudio, para ver las causas de las diferencias y sobre todo las consecuencias de las mismas.
- Nos encontramos con un nivel local donde la reforma es más que necesaria, existiendo singularidades que hacen de este nivel de gobierno un nivel ineficiente, algo que puede repercutir en su legitimidad.
- El hecho de que la constitución a penas dedique dos preceptos a la autonomía local ha repercutido negativamente en el diseño y desarrollo de la institucionalidad política local, pero el hecho de que la constitución dedique solo estos preceptos no quiere decir que el nivel local no goce de autonomía política, ni mucho menos, sino que es suficiente para que se le reconozca dicha autonomía, más bien ha sido el reparto competencial y la división autonómica del estado lo que ha afectado a que la autonomía local no se aborde por completo, comenzó su reestructuración en el 1979, cuando ya había comunidades Autónomas como Navarra, ya constituidas
- La primera de las singularidades es la figura del alcalde-presidente, una anomalía democrática que no se da en otros niveles de gobierno, como puede ser el nivel autonómico o estatal, es inaudito que el órgano que controle al gobierno esté presidido por el propio presidente o cabeza del ejecutivo. La autonomía de ambas instituciones debe ser lo suficientemente clara y robusta para que asegure una división de poderes.
- La segunda de las diferencias es la que el alcalde no puede nombrar libremente a su equipo de gobierno, sino que harán de ser los propios miembros del pleno, lo que impide que se forme un equipo elegido por el propio alcalde, que será quien debe dirigir la acción política del municipio.
- En tercer lugar, el Alcalde no puede disolver el pleno, como si puede hacerlo el presidente del gobierno de la nación o el propio presidente de cualquier comunidad Autónoma. De la misma forma que es una anomalía que el pleno

tenga determinadas facultades de gobierno que dificultan la acción de gobierno del ejecutivo local.

- Tenemos que resaltar también la singularidad regulatoria o de capacidad de creación de normativa de las EELL, porque no debemos olvidar que aunque puedan dictar “reglamentos” estos no son reglamentos como tal, ya que no se ejecuta ninguna ley sino que materialmente es una norma con rango normativo y que sigue un procedimiento democrático muy similar al que sigue una norma estatal o autonómica, es decir, goza de naturaleza democrática sensu contrario a lo que ocurre con un reglamento de cualquier ejecutivo. Como dijera el Tribunal Supremo, no debemos pensar en el principio de jerarquía normativa para ordenar las fuentes legales de las entidades locales sino en el ámbito material, la jerarquía material.
- En último lugar, debemos resaltar el papel del concejal no adscrito, una anomalía democrática propia de las entidades locales, ya que el ir y el devenir de la jurisprudencia del tribunal supremo ha sido quien ha ido solventando los problemas del concejal que se sale del grupo, ¿O acaso es del partido el escaño que detenta el concejal? Obviamente y tras la sentencia del año 1981 ésta máxima queda invalidada, pero esto no ha evitado la gran desprotección e inseguridad jurídica de esta figura, ya que su estatus jurídico de representante público no está definido y delimitado como si ocurre en el caso estatal o autonómico, los representantes que se salen al grupo mixto, es que ni el propio grupo mixto existe en el sistema político local.
- No existe, al modo de ver de este investigador, ninguna causa que justifique la singularidad institucional que envuelve a las Entidades Locales en comparación con el nivel central o autonómico. Unas singularidades que como hemos repetido a lo largo del trabajo académico no hacen sino empeorar la estructura institucional- democrática de los gobiernos locales.
- La finalidad de este trabajo académico es que, con mi formación dual de politólogo y jurista, no solo analice la problemática política, sino que se haga un planteamiento jurídico asimilable y que de primeras pueda hacer viable una reforma, por ello, hemos entendido necesario incluir las reformas y observaciones que hemos dispuesto tras analizar el sistema local.

4. BIBLIOGRAFÍA.

BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1997). “Problemas Políticos y administrativos de los municipios españoles”, en: C. Alba, & F. Vanaclocha, *El sistema político local. Nuevo escenario de gobierno* (págs. 304-305). Madrid: Universidad Carlos III.

BOTELLA, J. (1992). “La Galaxia local”. *Revista de Estudios Políticos*, 145-160.

- BOTELLA, J., & CAPO, J. (1997). “Élite local. ¿Centro o periferia?”, en: C. Alba, & F. Vanaclocha, *El sistema político local. Nuevo escenario de gobierno* (págs. 231-236). Madrid: Universidad Carlos III.
- CAMPOS ACUÑA, C. (2013). “La reforma de la administración local: Una apuesta de futuro”. *Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas públicas* (págs. 1-26). Madrid: Instituto nacional de administración Pública.
- CUCHILLO, M. (2003). “Gobierno local, administración local y potestad normativa de los entes locales”. *Derecho Privado y Constitución*, 169- 196.
- CUERDA MÁ, J. (2010). “Régimen Jurídico de los concejales no adscritos”. *Revista CEMCI* nº 9/2010.
- DELGADO DEL RINCÓN, L. E. (2012). “Parlamentarización de la reforma del gobierno local: La reforma de la LOREG sobre la moción de censura y la cuestión de confianza y su incidencia en los derechos de los concejales a ejercer un cargo público representativo”. *Revista de la administración Pública*, 331-364.
- DELGADO, I., & LÓPEZ, L. (1997). “Especificidades de las Arenas municipales”, en: C. Alba, & F. Vanaclocha, *El sistema político local, un nuevo escenario de gobierno* (págs. 247-274). Madrid: Universidad Carlos III.
- HEINELT, H. (2012). “Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local”, en: F. D. local, *Elementos para un debate sobre la Reforma de la planta local en el estado autonómico* (págs. 93-106). Madrid: D+i documentos e informes.
- MELERO ALONSO, E. (2004). “La flexibilización de la reserva de ley”. *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 109-134.
- NATERA, A. (2005). “La gobernanza como modo emergente”. *GAPP* núm. 33- 34 mayo-diciembre, 53-65.
- ORTUÑO RODRÍGUEZ, A. E. (2009). *La potestad Sancionadora de las Entidades locales. Especial Referencia a las ordenanzas cívicas*. Fundación democracia y gobierno local, 32-52.
- PAREJO ALFONSO, L. (1997). “El régimen jurídico de la administración local hoy”, en: C. Alba, & F. Vanaclocha, *El sistema político local. Nuevo escenario de Gobierno* (págs. 304-305). Madrid: Universidad Carlos III.
- REIF, K., & SCHMITT, H. (1980). “Nine second-order national elections-A conceptual Framework for the analysis of European Election Result”. *European Journal of Political Research*, 3-44.
- RIERA, P., (2016). “Elecciones municipales en España: Un análisis multinivel de los determinantes individuales y contextuales del voto”. *Revista de estudios políticos*, 172, 47-82.

- RUILOBA, J. (2013). “Sistema político local en tiempos difíciles: El caso español”. *Panorama*, 99-108.
- LAFUENTE IBÁÑEZ, Carmen; MARÍN EGOSCOZÁBAL, Ainhoa. “Metodologías de la investigación en las ciencias sociales: Fases, fuentes y selección de técnicas”. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, núm. 64, septiembre- diciembre, 2008, pp. 5-18.
- SÁNCHEZ GONZALEZ, F. (2015). *La reconstrucción de la autonomía local*. Madrid: Reus.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990). *La autonomía Local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Civitas.
- VANACLOCHA, F. (1997). “Identidad de los gobiernos locales y la reforma electoral”, en: C. Alba, & F. Vanaclocha, *El sistema político local. Nuevo escenario de gobierno* (pág. 277). Madrid: Boletín Oficial del Estado.