



SISTEMA POLÍTICO LOCAL EN TIEMPOS DIFÍCILES: EL CASO ESPAÑOL

Local Political System in Difficult times: The Spanish Case

Sistema político local em tempos difíceis: o caso espanhol

RECIBIDO: 5 DE MARZO DE 2013

EVALUADO: 20 DE JUNIO DE 2013

ACEPTADO: 27 DE JUNIO DE 2013

Juana M. Ruiloba Núñez (España)
Doctora en Ciencia Política de la
Administración
Universidad Católica San Antonio
jruiloba@ucam.edu

es

en

por

RESUMEN

Este artículo de revisión analiza la reforma del sistema político local español actualmente en curso. La reforma ha sido anunciada como un drástico movimiento a la rendición pública de cuentas y a una mayor eficacia en tiempos de crisis, al mismo tiempo que hay un renovado énfasis en la modernización. Se argumenta que la reforma es más bien una oportunidad para la introducción de la gobernanza y la transparencia en el ámbito municipal español.

PALABRAS CLAVE: sistema político local, reforma, gobernanza, transparencia, España.

ABSTRACT

This review paper analyzes the reform to the Spanish political system currently under way. The reform has been announced as a drastic movement toward public accountability and more efficiency in times of crisis, at the same time that there is a renewed focus on modernization. It is argued that the reform is rather an opportunity to introduce governance and transparency into the Spanish municipal scope.

KEYWORDS: Local political system, reform, governance, transparency, Spain.

RESUMO

Este artigo de revisão analisa a reforma do sistema político local espanhol atualmente em curso. A reforma tem sido anunciada como um drástico movimento para a rendição de contas públicas e uma maior eficácia em tempos de crise, ao mesmo tempo em que há um renovado ênfase na modernização. Argumenta-se que a reforma é mais bem uma oportunidade para a introdução da governança e a transparência no âmbito municipal espanhol.

PALAVRAS CHAVE: sistema político local, reforma, governança, transparência, Espanha.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO / TO CITE THIS ARTICLE / PARA CITAR ESTE ARTIGO:

Ruiloba Núñez, J. (2014). Sistema político local en tiempos difíciles: el caso español. *Panorama*, 8(14), pp.97-108.

INTRODUCCIÓN

El año 2013 ha comenzado con la concreción de la reforma del sistema político local en la Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. El anteproyecto ha pasado ya por el Consejo de Ministros, y está en su fase final de aprobación. Está siendo debatido en los foros públicos de mayor nivel como una ocasión para la reinstauración de las reglas de un nivel de gobierno, el municipal, en aprietos. La concreción en un texto definitivo se está viendo determinada por el peso de la mayoría absoluta del Partido Popular, en el Gobierno, pero, sobre todo, por los recientes acontecimientos que convulsionan España. La crisis económica y los recientes casos de corrupción están provocando un cuestionamiento de los valores públicos, a la vez que se conforman como acicates que vienen a coadyuvar a que esta reforma se materialice.

En este artículo nos centramos en el nivel local. Se describen las características generales del sistema municipal español, ubicando la discusión, primero en la descripción del sistema, luego en las críticas a sus debilidades, y los ítems que han centralizado el debate para la reforma. Se hace un repaso por las nuevos *issues* generadores de interés y en las modificaciones finalmente consensuadas en las que se apoya la nueva ley, sabiendo que no se puede analizar hoy el caso de España sin hacer mención a la grave crisis económica ni a la quiebra de lo político. Por ende, no se entiende la reforma si no es circunscrita a los momentos de penuria económica y de legitimidad de la propia política española. Al igual que en otros, en el escenario local se reproducen los discursos de austeridad, recortes y sacrificios, a la vez que se vislumbra como terreno preferente en el que probar reformas transferidas (venidas del exterior, no por ello menos necesarias y acuciantes) e ideales de un espacio más transparente y participativo.

DESCRIPCIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO LOCAL: CONSIDERACIONES GENERALES

El análisis local no ha figurado originariamente entre los objetos centrales de la ciencia política. En los acercamientos clásicos, el estudio sobre el Estado había dejado en un segundo plano las investigaciones sobre el nivel municipal. Sin embargo, el interés por el sistema político local recupera la relevancia en el presente, en un momento en el que se reafirma la necesidad de preocu-

parse por la política a escala global y por el estudio de las realidades territoriales (Vallés y Brugué, 2001, p. 267). En nuestro interés por sintetizar sus características y aspectos principales, siguiendo la línea de recientes estudios realizados para el caso español, exponemos tanto las normas como las instituciones, lógicas e elementos que lo conforman (Alba y Navarro, 2003; Magré y Bertrana, 2005). Huelga decir que si bien en el pasado se separaban muy estrictamente las funciones que asumía el Estado central (la “gran política”) de las que se asignaban a los municipios (la “pequeña política”, centrada en la provisión de servicios de índole social dentro de sus competencias), en el presente se ensalzan, en cambio, las potencialidades del plano local como lugar en el que se producen procesos de desarrollo social, económico y político, y donde además los actores participan activamente en una tendencia de revalorización de lo local bautizada como nuevo localismo (Navarro, 1998). Se suelen repetir incesantemente las bondades de este plano, más próximo a los ciudadanos y a los intereses territorialmente considerados, puesto que proporciona y gestiona una serie de servicios fundamentales para el bienestar y es un escenario crucial para la participación política y la expresión de intereses políticos.

Aunque este es un trabajo fundamentalmente centrado en el sistema político local, no en el régimen jurídico local¹, hay que hacer algunas puntualizaciones desde el derecho que resultan clave.

Por un lado, en los artículos 137 y 140 de la Constitución española de 1978 se expone: “El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Asimismo, se subraya que “la Constitución garantiza la autonomía de los Municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena”. Estas ideas, la de estructuración territorial del Estado y la del principio de autonomía, son esenciales para la comprensión del nivel municipal español. Esta última además se desarrolla posteriormente en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL) y la Carta Europea de la Autonomía Local, publicada en 1989 tras su ratificación. Asimismo, el sistema político local queda definido, complementaria-

¹ Para un análisis más profundo del régimen jurídico local acudir, por ejemplo, a Belda (2000), Baena (1996), Canales y Pérez (2000), la Fundación Pi y Sunyer (1996), Goldsmith (1995) y Muñoz (2011).

mente, por otro bloque normativo, la legislación electoral.

Juana M.

Ruiloba Núñez

Por otro lado, y de manera complementaria, debe explicarse que los entes locales se componen, estructuralmente de tres elementos: el territorio, la población y su organización. De ello se deriva que el municipio es una fórmula organizativa que tiene como finalidad vertebrar la representación política de la población y la prestación de servicios. Organizativamente, por tanto, puede distinguirse en ellos el nivel político-representativo, integrado por los miembros elegidos por la población (esto es, el gobierno local) y el nivel administrativo-profesional, conjunto orgánico compuesto por los funcionarios profesionales. La LRBRL en su artículo 1 indica: “Los Municipios son Entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades”. Su territorio recibe el nombre de término *municipal*, esto es, “territorio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias”, según el artículo 12.1 de la LRBRL, en la nueva redacción modificada por la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (LMGL). Su alteración es competencia de las comunidades autónomas por mandato constitucional, no obstante, sin perjuicio de lo anterior (y atendiendo a criterios de índole geográfica, social, económica y cultural), el Estado podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la agregación de municipios para mejorar la capacidad en la prestación de los servicios públicos locales y se reconoce el derecho de estos a asociarse en mancomunidades (artículo 13.3 y el artículo 44 de la LRBR, modificada por la LMGL). La población municipal es la formada por aquellos vecinos censados en el padrón municipal, concepto que se equipara al de población residente o población de derecho. No obstante, a partir del censo de 2001, aparece el concepto de *población vinculada al municipio* (en lugar del anterior *población de hecho*), por entender que este término permite un mejor acercamiento a la “carga real” de población de cada localidad (esto es, al montante de población vinculada con cada municipio). La población vinculada es:

... el conjunto de personas censables —con residencia habitual en España—, que tiene algún tipo de vinculación habitual con el municipio en cuestión, ya sea porque residen allí, porque trabajan o estudian allí, o porque, no siendo su residencia habitual, suelen pasar ciertos periodos de tiempo, no exclusivamente por motivos vacacionales² (Vinuesa, 2005, p. 81).

En definitiva, el territorio, la población y la organización municipal, a la que nos referíamos, se concretan dando lugar a un sistema local complejo y heterogéneo. Así, los gobiernos municipales españoles constituyen un mosaico variado de situaciones distintas en términos políticos, económicos y sociales, que se presentan ante el investigador como toda una galaxia en la que se encuentran realidades y procesos de todo tipo (Botella, 1992, p. 76). Un mapa local compuesto de más de 8000 municipios, caracterizados por su diversidad (Vallés y Brugué, 2001, p. 269), por tanto, toda una estructura de “minifundismo político” que divide el escenario local en dos mundos: un pequeño número de municipios muy poblados que acaparan un gran porcentaje de la población española, y una gran cantidad de municipios pequeños, con poca población (60 % de los municipios españoles tiene menos de 1000 habitantes, pero solo 2 % de la población vive en ellos). Botella (1992) y Longo (1998) ya sintetizaban las características principales que describen lo local —desde la perspectiva electoral—: el mandato por cuatro años, el distrito único municipal, la aplicación de la fórmula electoral D’Hondt que supone la aplicación de un sistema proporcional corregido, la barrera legal de 5 % de los votos emitidos para obtener representación, la modalidad de voto por listas cerradas y bloqueadas y la elección indirecta del alcalde, como queda establecido por el artículo 179.2 de la Ley Orgánica, 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (Loreg), en unas elecciones locales³ que han sido catalogadas por algunos como elecciones de “segundo orden”, identificando en ellas pautas de comportamiento electoral diferenciado (tabla 1).

² Los datos de población vinculada municipal se pueden obtener sumando lugar de residencia, lugar de trabajo, lugar de estudio y lugar de segunda residencia.

³ Para un análisis más detallado de la arena local española se puede acudir a Canales (2010), Delgado y López (1997), Delgado (1997) y Delgado (2010).

TABLA 1. PORCENTAJE DE VOTO POR PARTIDO Y ELECCIÓN (ELECCIONES MUNICIPALES 1979-2011)

Sistema político local en tiempos difíciles: el caso español

	<i>Elecciones municipales (porcentaje de voto)</i>								
	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
<i>AP/PP</i>	3	25.9	20.7	25.3	35.2	35.1	34.3	35.6	37.5
<i>UCD</i>	31.3	—	—	—	—	—	—	—	—
<i>CDS</i>	—	1.8	9.6	3.8	—	—	0.1	—	—
<i>PSOE</i>	27.9	42.7	36.7	38.3	30.8	34.9	34.8	34.9	27.8
<i>PCE/IU</i>	12.7	8	6.1	8.3	11.6	6.6	6.7	5.5	6.3
<i>CiU</i>	3	4.1	5.1	4.8	4.3	3.7	3.4	3.3	3.4
<i>PNV</i>	2.1	2.2	1.2	1.5	1.4	1.3	1.8	1.4	1.4
<i>PA</i>	1.4	0.6	—	1.8	1.1	1.7	1.4	1.1	1
<i>HB/EH</i>	0.9	0.8	1.2	1	0.8	1.3	—	—	—
<i>ERC</i>	0.6	0.5	—	0.5	0.9	1	1.8	1.6	1.2
<i>UPD</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	2
<i>Otros partidos y candidaturas independientes</i>	16.2	12.8	17.4	14.1	13.9	14.4	15.6	16.8	19.4
<i>Total</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Ministerio de Justicia e Interior.

La competencia electoral está centrada en la pugna entre partidos políticos de ámbito estatal, en una preponderancia que se ha denominado *nacionalización* o *estatalización* de la política local y que ha llevado a buena parte de los estudiosos del tema a afirmar que estamos ante “elecciones municipales pero no locales”, dado que las candidaturas de carácter municipal, llamadas *independientes* y exponentes estrictamente de intereses locales, son minoritarias y en descenso desde el inicio de la época democrática (Capo, 1999, pp. 143-164; Botella y

Capo, 1997; Alba y Vanaclocha, 1997, p. 233 ; Márquez, 1997, p. 194; Vallés y Sánchez, 1994, p. 364).

Desde el punto de vista de la organización y distribución del poder político, el Gobierno y la Administración municipal corresponden al Ayuntamiento, integrado por el alcalde y los concejales (artículo 19 de la Ley 7/1985, RBRL, modificada por la LMGL) (Vallés y Brugué, 1997, p. 523; Longo, 1998, p. 62).

| Panorama
| pp. 97-108
| Volumen 8
| Número 14
| Enero - Junio
| 2014
| 101

FIGURA 1. LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL



Fuente: Modificado de Canales y Pérez (2002, p. 32). Para los ayuntamientos del régimen general, modificado siguiendo la nomenclatura propia de la Ley 57/2003, Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

La organización municipal responde a las reglas que determina el artículo 20 de la Ley 7/1985, LRBRL, modificada según su nueva redacción por la LMGL, donde se determina que estará compuesta por el alcalde, los tenientes de alcaldes y el pleno —figuras que existen en todos los ayuntamientos—, la Junta de Gobierno Local —obligatoria en los ayuntamientos de más de 5000 habitantes—, la Comisión Especial de Cuentas —presente en todos los municipios— y la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones —obligatoria en las grandes ciudades—⁴.

Las competencias atribuidas a los municipios para el ejercicio de la gestión de los intereses de los vecinos son de doble tipo: las obligatorias según su tamaño (artículo 26, LRBRL) y aquellas que deciden asumir por decisión propia. Justamente, para realizar las funciones que se le asignan, la Constitución —en su artículo 142— determina que:

... las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

⁴ Recordemos que uno de los aportes más importante de la LMGL en el ordenamiento jurídico se centra en el régimen de las grandes ciudades. Se conoce esta ley como la Ley de las Grandes Ciudades (cuyos precedentes son las antiguas regulaciones de régimen especial existentes para Madrid Ley 121/1963, de 2 de diciembre, del Área Metropolitana de Madrid y texto articulado de la ley especial para el municipio de Madrid, aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio y hoy derogada por Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid y para Barcelona, el régimen especial, aprobado por Decreto 1166/1960, complementado con el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre, de constitución y desarrollo de la Entidad Metropolitana de Barcelona y hoy previsto en la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona) y por su influencia sobre la gobernabilidad local. Muchos de los preceptos están siendo puestos en debate en el momento actual.

Esta distribución competencial es uno de los focos principales de la reforma en marcha que busca un plus de eficacia en la prestación de los servicios y de ahorro para las arcas públicas.

EL SISTEMA POLÍTICO LOCAL EN TRANSFORMACIÓN: ENTRE LA GOBERNANZA, LA TRANSPARENCIA Y LA EFICIENCIA

Aunque los cambios en el sistema de gobierno local se están precipitando en España, lo cierto es que la dinámica de las últimas décadas ha sido de renovación. El gobierno local ha sufrido un proceso de transformación en todo el mundo como resultado de cambios externos, bien de interdependencia económica, por las tecnologías cambiantes o la globalización, y de cambios internos a los propios gobiernos locales, como procesos de reducción de niveles jerárquicos, de privatización, de contratación externa de servicios, intentos de mejorar la atención al cliente y las relaciones ciudadanas, etcétera (Andrew y Goldsmith, 1998, p. 101), a lo que hay que añadir los propios y específicos del sistema político local español.

En el estudio del sistema local, se entremezclan debates sobre participación y gobernanza, eficacia, transparencia y nuevos papeles de los gobiernos locales en un mundo interconectado y en crisis, donde la política es cada vez menos dirección de organizaciones técnicas y cada vez más articulación entre diversos niveles de gobiernos (gobierno multinivel), organizaciones empresariales y organizaciones y movimientos de la sociedad civil. La política se concibe ahora como una red de actores, en una suerte de *policy networks* entendida como “una forma de reconocer la emergencia de relaciones entre actores públicos y privados en todas las fases de la política” (Jordana, 1995, p. 77).

Más aún, en el centro de los análisis de los gobiernos locales se ponen en discusión, entre otras, la tensión en la definición del territorio, la tensión entre lo global y lo local (intentando incrementar las ventajas locales en situaciones de competencia continental y mundial), la tensión entre la política del Estado y la de la Administración local, la reivindicación de mayores cuotas de autonomía financiera local, al tiempo que una necesidad de intensificación de las relaciones interadministrativas y la tensión entre un estado de bienestar con una burocracia en posición hegemónica y el dinamismo de

los actores sociales en el medio local (Canales y Pérez, 2000, p. 62).

Ante este panorama, no cabe duda de que los gobiernos locales adquieren un papel político revitalizado en consonancia con la crisis estructural de competencias de los Estados nacionales (que, como suele decirse, son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad). Precisamente, a esta articulación entre lo global y local se la ha llamado *glocalización* y “supone enfatizar el ámbito urbano y el papel gestor-coordinador-promotor de los gobiernos locales para la implantación de políticas” (Borja y Castells, 1997, p. 17 y 302).

OTRA FORMA DE HACER POLÍTICA: LA GOBERNANZA

¿Estamos ante un modelo de gobierno nuevo y diferente del tradicional? Parece que sí, y que este modelo se identifica con la gobernanza (*governance*), con el gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global (Prats i Catalá, 2005; Peters y Pierre, 2000 y 2005; Stoker, 1998). La gobernanza se nos manifiesta como una forma de realidad poliédrica sobre la que no hay consenso en su definición —pese a los acercamientos múltiples al concepto—, pero que se revela como diferente de las viejas formas de gobierno unitario y *top-down*⁵. No obstante las dificultades epistemológicas sobre la naturaleza del término (Moro, 2003; Peters y Pierre, 2000), puede ser operativa, la definición mínima que presenta la gobernanza como marco (*frame*) y como acercamiento (*approach*), o lo que es lo mismo como explicación de un contexto político que se transforma o como lógica de relaciones entre actores y reglas de consenso en la construcción e implantación de políticas públicas. Lo que queda patente es que esta nueva forma de entender lo político ha venido pareja, como señalábamos, a los cambios en la sociedad y al fin del monopolio del Estado en los recursos económicos e instituciones para gobernar, a la crisis financiera del Estado, a la aparición de la nueva gestión pública y a la necesidad de rendir cuentas, además de la incapacidad del Estado para responder a las demandas sociales (Va-

llespín, 2000, p. 125), el cambio ideológico de la política hacia el mercado, la globalización y el cambio social y las complejidades recientes⁶. En el plano local, estamos igualmente ante gobiernos que no están basados en una autoridad centrada en la elección política (modelo jerárquico) ni en el sector privado (modelo de mercado), sino en las relaciones (Brugué y Vallé, 2005, p. 198). En los estudios específicos sobre el escenario local, se insiste en la complejidad con la que se tienen que enfrentar los gobiernos locales y la necesidad de aproximarse a nuevos estilos para unificar estrategias y flexibilizar los procesos promocionando la negociación y las acciones colectivas (con menos decisiones jerárquicas y más decisiones basadas en la construcción de redes de actores públicos y privados de diversos niveles territoriales) y donde el liderazgo se convierte en fundamental a la hora de dirigir la formación de las políticas locales en este marco cambiante en el cual individuos y organizaciones trabajan juntos (Borraz y John, 2004, pp. 110-116). El estudio de la denominada *gobernanza local* no es más que el análisis que tiene por objeto las interacciones que a escala local dan lugar a las decisiones de gobierno, esto es, a la “actividad de gobernar” a través de políticas públicas en las que participan otros actores diversos y donde se dan dinámicas diferentes de las tradicionales (Bobbio, 2004, p. 11). En este sentido, la gobernanza local es una red de interrelaciones que se caracterizan por la interdependencia de los miembros de la red y en un desarrollo significativo de la autonomía local (Stoker, 1999, p. XVIII). El estudio de la gobernanza constituye un marco vertebrador en la tarea de entender el fenómeno del desplazamiento de los estilos de gobierno y los procesos de gobierno cambiantes. Por tanto, si bien el término *gobierno* se refiere a los procesos formales e instituciones societales que han sido creados para expresar intereses, resolver disputas e implantar elecciones públicas, la *gobernanza* es, en cambio, una forma flexible de toma de decisiones públicas basada en redes de individuos. El concepto expresa la idea de unas decisiones públicas menos jerárquicas fundamentadas más en relaciones entre individuos localizados en diversos conjuntos de organizaciones que operan en varios niveles territoriales.

5 Cuando uno se adentra en la literatura sobre la gobernanza es fácil terminar concluyendo, como Rodhes (2005), que se trata de un concepto que tiene demasiados significados para poder ser útil. La definición mínima consensuada es la que equipara la gobernanza con “redes autoorganizadas e interorganizaciones”.

6 Los acercamientos al concepto de gobernanza y a su delimitación son recurrentes en la literatura. Puede verse una aplicación de ello en un trabajo sobre gobernanza local en España en la tesis doctoral de Varela (2010), sobre las implicaciones a nivel europeo (Morata, 2004; Rojo, 2004), sobre redes de actores y rendición de cuentas (Rhodes, 1997), sobre la evolución en la “teoría de la gobernanza”, desde los primeros usos del concepto tras la Segunda Guerra Mundial (Mayntz, 2005) o sobre sus características generales (Mayntz, 2001; Stoker, 1999).

TABLA 2. GOBIERNO Y GOBERNANZA

	Gobierno	Gobernanza
Número de instituciones	Pocas	Muchas
Estructura burocrática	Jerárquica consolidada	Descentralizada Fragmentada
Redes horizontales	Cerradas	Extensivas
Redes internacionales	Mínimas	Extensivas
Mecanismo democrático	Representativo	Representativo + nuevas experiencias
Política	Rutinizada	Innovadora
Gobierno central	Control directo	Descentralización + microintervención

Fuente: John (2001, p. 17).

La gobernanza va emparejada con la articulación de nuevas estrategias de cercanía y participación ciudadana. Es un reto para los gobiernos presentes y futuros, y esta debe ser entendida en clave de beneficios para una toma de decisiones más participativa. En la nueva articulación que supone la gobernanza, se tiene en cuenta la complejidad como elemento propio del proceso político, afrontando nuevas temáticas para satisfacer nuevas expectativas y profundar democráticamente en clave más ciudadana y participativa⁷, lo que a la vez exige una renovación de los modelos tradicionales de hacer política local⁸.

LA EFICACIA COMO RECETA PARA UN SISTEMA LOCAL MÁS EXITOSO

Entre las ideas que se usan cuando se enarbola la reforma, la más visible y repetida es la de superar los vicios del pasado a través de la fórmula de dar prioridad al

principio de eficacia. Es hora, se escucha en los debates en la opinión pública que están construyendo la agenda política, de un nivel de gobierno más racional y sostenible (así reza el propio título de la nueva ley que se está discutiendo, Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local). En la exposición de motivos del anteproyecto, se justifica la oportunidad de la reforma como contrapartida necesaria al modelo competencial emanado de la LBRL, que ha dado lugar a disfuncionalidades, plasmadas en concurrencia competencial entre varias administraciones en algunos casos, duplicidades en la prestación de servicios o inadecuados recursos presupuestados para la prestación de otros. El objetivo prioritario de la reforma del nivel municipal en España pretende clarificar un modelo excesivamente complejo, intentando superar las disfuncionalidades del modelo competencial y de las haciendas locales, y con ello, por un lado, generar seguridad a los ciudadanos sobre a quién corresponde la responsabilidad en cada caso, y por otro, adaptar la realidad local a los nuevos tiempos y normativas (tras más de tres décadas desde su aprobación, se programa la revisión profunda de los postulados de la LRBRL, haciendo hincapié en la estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficacia en el uso de los recursos públicos, como se establece en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera). Los objetivos son, y en este sentido se proponen acciones concretas: racionalizar la estructura organizativa, clarificar las competencias para evitar duplicidades y competencias impropias, garantizar el control financiero y favorecer la iniciativa económica privada.

En cuanto a la racionalización de la estructura organizativa local, a partir de la evaluación del Ministerio de Hacienda se conocerá el coste de los servicios municipales, se procederá a la supresión de las competencias impropias y se garantizarán los servicios mínimos por tamaño de municipio⁹. Se favorecerá el ahorro y las economías de escala centralizando en las diputaciones las competencias de los ayuntamientos de menos de 20 000 habitantes, y en los ayuntamientos los servicios de las entidades menores, en su caso, además de revisando la operatividad de las mancomunidades de municipios, del sector público y sus organismos dependientes.

⁷ Para acercamientos específicos a la gobernanza local y a la participación en el plano municipal español, a las redes participativas o a la relación entre participación y proximidad de los ciudadanos, acudir, por ejemplo, a Blanco y Gomá (2003), Brugué, Gomá y Subirats (2005), Dahl (1982, p. 13), Navarro (1998; 2000) o (Sartori, 1988, p. 92).

⁸ Se proponen clasificaciones de políticos locales, en este sentido, como las de John y Cole (1995) o Getimis y Hlemas (2006).

⁹ El debate sobre el tamaño óptimo de los municipios y la necesidad de fusionar municipios a favor de la eficacia es antiguo, véase, por ejemplo, Rodríguez (2005).

En relación con la clarificación competencial, se definirá con precisión el listado de competencias municipales, del tipo de servicios según la población, para lo que contarán con financiación adecuada. Las competencias de sanidad, educación y servicios sociales serán titularidad de las comunidades autónomas (se dispone de un plazo transitorio para el cumplimiento de cinco y un año, respectivamente).

En lo que se refiere a garantizar el control financiero, las propuestas se resumen esencialmente en la necesidad de fortalecer la función interventora local, en específico, la figura del interventor local. Se reduce el número de personal eventual y cargos públicos en función del número de habitantes del municipio. El 82 % de los concejales dejará de cobrar, se reducirá el número de asesores (por tamaño del municipio) y se fijarán límites máximos de sueldos.

Los ahorros netos de todo lo anterior en el periodo 2013-2015 según el Gobierno nacional serían de unos 7129 millones de euros y se pone en la palestra un cambio de modelo de gestión local por resultados, garantizándose la evaluación, la transparencia y que los servicios se prestan de forma sostenible¹⁰.

El texto del anteproyecto de ley abalado por el Consejo de Ministros es de 18 de febrero de 2013 (se puede consultar el texto en <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2013/Documents/ALRA-SOAL.pdf>), aunque la reforma parlamentaria durará algunos meses).

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS FRENTE A LA CORRUPCIÓN Y LA DESAFECCIÓN POLÍTICA DE LOS CIUDADANOS

El nivel local se está viendo salpicado por casos de corrupción y los problemas de desconfianza se están enraizando en la población. Los recientes escándalos políticos —que ocupan titulares de prensa constantemente en los últimos tiempos— están salpicando a políticos de todos los niveles de gobierno y afectando directamente el contenido de la agenda política y de las políticas públicas —concretadas en las reformas en curso—. Según el barómetro de diciembre de 2012 del Centro

de Investigaciones Sociológicas y del Ministerio de la Presidencia, estudio 2975¹¹, el tercer problema social más importante para los españoles es, después del paro (56.8 %) y los problemas de índole económica (13.3 %), la propia clase política y los partidos políticos (11.3 %). Siendo vista la corrupción política como uno de los problemas más preocupantes en los próximos cinco años (uno de cada dos encuestados cree que aumentará en ese periodo). La identificación del escenario local con la corrupción, sobre todo vinculada con el bum inmobiliario¹² y las prácticas clientelares, han producido desafección y un debilitamiento de la legitimidad de este nivel de gobierno (Villoria y Jiménez, 2012; Torcal y Montero, 2006; Torcal y Magalhaes, 2010). Los datos así lo verifican. El 47 % de los españoles consideraban que la corrupción estaba muy o bastante extendida en la política local en 2009 (barómetro diciembre de 2009, estudio 2826 CIS) y 73.7 % en 2011 (barómetro de junio de 2011, estudio 2905, CIS). Costas, Solé y Sorribas (2012), en un reciente estudio, van más allá, describen cómo se da, para el caso español, la relación entre la cobertura de la prensa en casos de corrupción política (en un estudio sobre el periodo 1996-2006) y el comportamiento electoral de los votantes (relación más o menos fuerte según la cantidad de noticias o la gravedad del caso mostrado en los medios). Los resultados revelan cómo el comportamiento de los votantes se modifica por la cobertura mediática de estos casos (de 4 a 14 % en los casos más seguidos por los medios). Como queda de manifiesto, más allá de la desafección en el sentido clásico (Di Palma, 1970), el problema es que la mediatización de estas prácticas tiene implicaciones para el sistema en general. Así el descrédito se cierne sobre la clase política en su conjunto y se deshace entre los políticos de todos los partidos, convirtiéndose en un problema sistémico (y no de personas corruptas concretas).

En este caldo de cultivo, se está discutiendo el contenido de la futura Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (<http://www.leyde-transparencia.gob.es/index.htm>), que desde 2011 está en debate —formulada ya como anteproyecto, aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de julio de 2012—, y que en este momento se encuentra en el periodo de

¹¹ Datos e información de la encuesta en la web del CIS (http://www.cis.es/cis/opencv/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=13364).

¹² Mapa de corrupción por partidos políticos (ayuntamientos concretos y características de los casos) (<https://maps.google.es/maps/ms?msid=208661973302683578218.00049ca0e3e7654b-b763a&msa=0&ll=39.266284,-6.28418&spn=9.35286,21.643066> o <http://wiki.nolessvotes.org/wiki/Corrupci%C3%B3ndrama>).

¹⁰ El informe resumen del Consejo de Ministros es de fecha de 15 de febrero de 2013 (http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2013/refi20130215.htm#AdmonLocal).

concreción del texto, en la fase de escucha a los expertos en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados¹³.

Tanto la reforma para la racionalización del sistema local —que veíamos en las líneas anteriores— como las políticas a favor de la transparencia que se quieren implementar se entrelazan como piezas fundamentales que pretenden construir un modelo nuevo, más eficaz, más gobernable y más responsable con la rendición de cuentas¹⁴ en aspectos como: la normativa sobre la financiación de los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales y la jefatura del Estado, compromiso de los cargos públicos electos de hacer pública su renta y bienes, establecimiento de la obligatoriedad legal de publicación de cuentas de los partidos (transparencia contable), simplificación de normas y procedimientos, creación de un portal de la transparencia, establecimiento de medidas sancionadoras, en su caso, y baremo anual (a través de los presupuestos generales del Estado) que ajusten las retribuciones de los órganos de gobierno de las entidades locales (a partir de criterios de población, económicos y administrativos, evitando la desproporcionalidad), reducción del número de concejales y de asesores (además de limitar el número de los que reciben retribución por su cargos), entre otras medidas.

DISCUSIÓN

El debate y las políticas públicas que se están gestando en estos momentos en España surgen bajo el paraguas de los principios de eficacia, transparencia y ahorro. Los medios de comunicación y la percepción ciudadana se mueven entre el descrédito hacia la política y la desafección en un momento en el que los casos de corrupción están en el centro del debate. Mientras estas actitudes hacia lo político están calando en la agenda sistémica del gobierno, se plantea desde estas instancias la reforma de lo local como receta necesaria para la regeneración de

la legitimidad del sistema globalmente considerado. La crisis económica, la presión desde el ámbito comunitario juegan a favor de esta transformación, que se explicita en la reforma normativa en curso y que se plasma en más gobernanza, más eficacia, más transparencia.

El proceso es lento, y los retos muchos. En unos meses se dispondrá de un nuevo marco legislativo renovado (tras treinta años de la LBRL). Queda por ver si esta reforma consigue los consensos necesarios, y es, por un lado, algo más que el resultado de la mayoría absoluta del Gobierno y de las presiones de los mercados internacionales y los compromisos de estabilidad presupuestaria europea, y por otro, si consigue renovar el sistema y la confianza en la clase política, hoy más cuestionada y deslegitimada. La salud del sistema democrático español depende de ello.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Andrew, C. y Goldsmith, M. (1998). From local government to local governance: and beyond? *International Political Science Review*, 19(2).
2. Baena del Alcázar, M. (1996). La distribución territorial del poder. La administración local. En M. Baena de Alcázar, M. (ed), *Curso de ciencia de la administración*. Madrid: Tecnos.
3. Belda, E. (2000). *Los representantes locales en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
4. Bobbio, L. (2004). *I governi locali nelle democrazie contemporanee*. Roma: Editori Laterza.
5. Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
6. Borraz, O. y John, P. (2004). The transformation of urban political leadership in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 110-116.
7. Botella, J. (1992). La galaxia local en el sistema político español. *Revista de Estudios Políticos*, 76.
8. Botella, J. y Capo, J. (1997). La élite local española ¿centro o periferia? En C. Alba y F. J. Vanaclocha (ed.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III.
9. Bruqué, Q. (2002). Nuevos ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes. *Revista Española de Ciencia Política*, 7, 9-37.

¹³ La última ponencia al respecto es la de Jesús Lizcano como presidente de Transparencia Internacional de España y catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid, el 13 de enero de 2013 (la información sobre este organismo, sus acciones nacionales e internacionales y sobre la propia propuesta, pueden consultarse en <http://www.transparencia.org.es/>)

¹⁴ En los momentos de crisis económica, y descrédito de lo municipal, también desde los medios se informa sobre iniciativas participativas, aunque de forma minoritaria. Como ejemplo: defensores de los servicios públicos con independencia del color político, encierros para mantener los servicios en municipios pequeños, líderes de la comunidad (http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/01/15/actualidad/1358245460_395181.html). Alcaldes que pactan mejorar el medio ambiente y reducir la contaminación ambiental, en plataformas como http://www.pactodelosalcaldes.eu/index_es.html, etcétera.

10. Blanco, I. y Goma, R. (2003). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista del CLAD: Reforma Democrática*, 26.
11. Brugué, Q., Gomá, R. y Subirats, J. (2005). Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes. *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, 32.
12. Brugué, Q. y Vallés, J. M. (2005, abril). New-style councils, new-style councillors: from local government to local governance. *Governance*, 2.
13. Canales, J. M. y Pérez, P. L. (2000). *Introducción al gobierno y a la gestión local*. Alicante: Editorial Club Universitario.
14. Canales, J. M. (2010). Elecciones municipales y transformación del rol de los gobiernos locales. En P. Oñate (ed.), *Treinta años de elecciones en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
15. Capo, J. (1991, octubre-diciembre). Elecciones municipales, pero no locales. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 56, 143-164.
16. Costas-Pérez, E., Solé-Ollé, A. y Sorribas-Navarro, P. (2012, diciembre). Corruption scandals, voter information, and accountability. *European Journal of Political Economy*, 28(4), 469-484.
17. Dahl, R. (1982). *Dilemmas of pluralist democracy*. New Haven: Yale University Press.
18. Delgado, I. y López Nieto, L. (1997). Las especificidades de las arenas electorales municipales. En C. Alba y F. J. Vanaclocha (eds.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III.
19. Delgado, I. (1997). *El comportamiento electoral municipal español, 1977-1995*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
20. Delgado, I. (2010). Elecciones municipales en España. Dimensiones analíticas y aspectos distintivos de ocho procesos electorales (1979-2007). *Política y Sociedad*, 7(3).
21. Di Palma, G. (1970). *Apathy and participation. Mass politics in western societies*. Nueva York: The Free Press.
22. Getimis, P. y Hlepas, N.-K. (2006). Aspects of leadership styles: an interaction of context and personalities. En H. Bäck, H. Heinelt y A. Magnier (ed.), *The european mayor political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag.
23. Goldsmith, M. (1995). Autonomy and city limits. En D. Judge, G. Stoker y W. Wolman (eds.), *Theories of urban politics*. Londres: Sage.
24. John, P. y Cole, A. (1995). Political leadership in the new urban governance: Britain and France compared. *Local Government Studies*, 25.
25. Fundación Pi i Sunyer (1996). *Informe Pi i Sunyer sobre gobierno local en las democracias avanzadas*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals.
26. Jordana, J. (1995). El análisis de los *policy networks*: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? En *Gestión y análisis de políticas públicas*, 3.
27. Longo, F. (1998). Sistema político y participación ciudadana en el sistema local español. En F. A. Castillo (coord.), *Estudios sobre los gobiernos locales*. Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional.
28. Martínez, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
29. Márquez, G. (1997). Transición y normalización del sistema político local en España. En C. Alba y F. J. Vanaclocha (ed.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III.
30. Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD*, 21.
31. Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En Cerrillo i
32. Morata, F. (2004). Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea. En F. Morata (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (pp. 19-50). Valencia: Tirant Lo Blanch.
33. Moro, G. (2003). The citizen's side of governance. En M. T. Salis, *A face oculta da governança. Cidadania, Administração Pública e Sociedade* (pp. 49-67). Oeiras: INA.
34. Navarro, C. (1998). *El nuevo localismo. Democracia y municipio en la sociedad global*. Córdoba: Diputación de Córdoba.
35. Navarro, C. (2000). El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa. *Papers*, 61, 11-37. Recuperado de <http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n61/02102862n61p11.pdf>
36. Mestre, E. y Martínez, G. (2011). Responsabilidad penal de alcaldes y concejales. En S. Muñoz (coord.), *Tratado de derecho municipal* (vol. 1, pp. 1157-1279). Madrid: Civitas.
37. Muñoz, S. (2011). *Tratado de derecho municipal*. Madrid: Iustel.

38. Prats I Catalá, J. (2005). *De la burocratización al management, del management a la gobernanza*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
39. Peters, B. G. y Pierre, J. (2000). *Governance, politics and the state*. Londres: MacMillan.
40. Peters, G. y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En Cerrillo i A. Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
41. Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
42. Rhodes, R.A.W. (2005) "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno". En Cerrillo I Martínez, A (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
43. Rodríguez, R. (2005). *Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*. Navarra: Thomson/Civitas.
44. Rojo, A. (2004). La movilización regional y la emergencia de un sistema de gobernanza de múltiples niveles en la Unión Europea. En J. M. Ruano (coord.). *Política europea y gestión multinivel* (pp. 47-69). Oviedo: Septem Ediciones.
45. Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza.
46. Stoker, G. (ed.) (1999). *The new management of british local governance*. Londres: MacMillan.
47. Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50, 155.
48. Torcal, M. y Magalhaes, P. C. (2010). Cultura política en el sur de Europa: un estudio comparado en busca de su excepcionalidad. En M. Torcal (eds.), *La ciudadanía europea en el siglo XIX*. Madrid: CIS.
49. Torcal, M. y Montero, J. R. (2006). *Political disaffection in contemporary democracies: social capital, institutions and politics*. Londres: Routledge.
50. Vallés, J. M. y Sánchez, J. (1994). Las elecciones municipales en España entre 1979 y 1991. En P. Castillo (ed.). *Comportamiento político y electoral*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
51. Vallés, J. M. y Brugué, Q. (2001). El gobierno local. En *Política y gobierno en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
52. Vallés, J. M. y Brugué, Q. (2005). Los sistemas de representación y gobierno. En F. Longo (dir.), *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*. Barcelona: Fundación Pi i Sunyer sobre Estudios Autonómicos y Locales.
53. Vallespín, F. (2000). *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.
54. Varela, E. J. (2010). *Gestión pública y gobernanza local en perspectiva comparada*. (Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España). Recuperado de <http://eprints.ucm.es/10715/1/T31557.pdf>
55. Villoria, M. (1996). *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, Madrid: MAP-BOE.
56. Villoria, M. (2006). *La corrupción política*. Madrid: Síntesis.
57. Villoria, M. y Jiménez, F. (2012, abril-junio). La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138, 109-134.
58. Vinuesa, J. (2005). De la población de hecho a la población vinculada. *Cuadernos Geográficos*, 36.