

El régimen especial de los municipios de gran población

Alfredo Galán Galán
*Profesor titular
 de la Universidad de Barcelona*

1. Introducción.
2. Ámbito de aplicación del régimen especial de los municipios de gran población.
 - 2.1. Determinación del ámbito de aplicación del régimen especial.
 - 2.2. Adquisición sobrevenida de la cifra de población que permite la aplicación del régimen especial.
 - 2.3. Pérdida sobrevenida de la cifra de población que permite la aplicación del régimen especial.
 - 2.4. Heterogeneidad de los criterios legales de determinación del ámbito de aplicación del régimen especial.
 - 2.5. Modos de aplicación del régimen especial.
 - 2.5.1. Aplicación directa e imperativa del régimen especial.
 - 2.5.1.1. Municipios sometidos al modo de aplicación directa.
 - 2.5.1.2. Procedimiento a seguir en el modo de aplicación directa.
 - 2.5.1.3. Momento de aplicación del régimen especial.
 - 2.5.2. Aplicación del régimen especial por decisión autonómica.
 - 2.5.2.1. Municipios sometidos al modo de aplicación por decisión autonómica.
 - 2.5.2.2. Procedimiento a seguir en el modo de aplicación por decisión autonómica.
 - 2.5.2.2.1. La iniciativa del municipio interesado.
 - 2.5.2.2.2. La decisión de la asamblea autonómica.
 - 2.5.2.3. Momento de aplicación del régimen especial.
3. Régimen de organización de los municipios de gran población.
 - 3.1. La progresiva parlamentarización del modelo de gobierno municipal.
 - 3.2. La relación entre las figuras del alcalde y el presidente del Pleno.
 - 3.3. Las comisiones del Pleno.
 - 3.4. El Reglamento del Pleno. La categoría de los reglamentos de naturaleza orgánica.
 - 3.5. Posibilidad de incorporar no electos a la Junta de Gobierno Local.
 - 3.6. El carácter secreto de las deliberaciones de la Junta de Gobierno Local.
 - 3.7. La necesaria existencia de distritos.
4. Algunas consideraciones finales.
 - 4.1. Progresiva extensión del ámbito de aplicación del régimen especial.
 - 4.2. Distribución de competencias en relación con el régimen especial.
 - 4.2.1. Respecto a la determinación del contenido del régimen especial.
 - 4.2.2. Respecto a la fijación del ámbito de aplicación del régimen especial.
 - 4.2.3. Respecto a la decisión sobre la aplicación del régimen especial a un municipio concreto.
 - 4.2.3.1. Distribución de competencias en el modo de aplicación directa.
 - 4.2.3.2. Distribución de competencias en el modo de aplicación por decisión autonómica.
 - 4.3. Mantenimiento del uniformismo revestido de diferenciación.

1. Introducción

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (en lo sucesivo, LMMGL), se presenta como un remedio legislativo inapla-

zable, pero provisional, ya que el confesado objetivo último debe ser la elaboración de una nueva Ley de bases de la Administración local.¹

Las medidas contenidas en la LMMGL afectan a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL), de manera principal, pero no exclusiva. La ley aprobada, en efecto, contiene algunas disposiciones que inciden en otros textos legales en vigor: la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

En la reforma de la LBRL, aunque no se diga expresamente, pueden diferenciarse dos partes bien distintas. De entrada, se modifica la regulación ya incluida en el texto vigente. Modificación que se lleva a cabo por varias vías: alterando el contenido de preceptos ya existentes, adicionando otros nuevos o cambiando la denominación de algún título de la ley. Pero la reforma va más allá y añade dos nuevos títulos al texto legal. El primero de ellos, el título X, introduce el “régimen de organización de los municipios de gran población”.

El presente trabajo no pretende ser exhaustivo, sino que limita su objeto únicamente al examen y valoración de algunas de las novedades más relevantes introducidas en el régimen especial del título X. En este sentido, tras analizar su ámbito de aplicación, abordaremos el estudio de su contenido, esencialmente organizativo, y concluiremos con algunas consideraciones finales.

2. Ámbito de aplicación del régimen especial de los municipios de gran población

El capítulo I del nuevo título X de la LBRL se ocupa de regular, como su rúbrica ya nos indica, el “Ámbito de aplicación” del régimen de organización de los municipios de gran población. Este capítulo se compone de un único artículo, el 121. Los tres números que lo integran se dedican, respectivamente, a las siguientes cuestiones: la determinación del ámbito de aplicación del régimen especial, la adquisición sobrevenida de la cifra de población que permite su aplicación y, por último, la pérdida sobrevenida de dicha cifra.²

2.1. Determinación del ámbito de aplicación del régimen especial

Según dispone el artículo 121.1 de la LBRL, quedan comprendidos dentro del ámbito de aplicación del régimen especial los siguientes grupos de municipios: los

1. De este modo, en la Exposición de motivos de la LMMGL puede leerse: “Sin perjuicio de que el objetivo último debe ser la elaboración de una nueva Ley de bases de la Administración local, que constituya un instrumento adecuado para que nuestros gobiernos locales afronten los complejos retos que les presentan los albores del siglo XXI, que necesitará un tiempo razonable pero no dilatado de reflexión y discusión, nuestros gobiernos locales requieren, de forma inaplazable, la adopción de una serie de reformas tendentes a su racionalización y modernización, que responde a necesidades ineludibles.” Y añade: “Con esta finalidad se ha elaborado esta Ley de medidas para la modernización del gobierno local.”

2. Un estudio más extenso del ámbito subjetivo de aplicación en GALÁN GALÁN, A., “Ámbito subjetivo de aplicación del régimen especial de los municipios de gran población”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 5, mayo de 2004, www.iustel.com.

municipios cuya población supere los 250.000 habitantes;³ los municipios que sean capitales de provincia y, además, que su población supere los 175.000 habitantes;⁴ los municipios que sean capitales de provincia,⁵ capitales autonómicas⁶ o sedes de las instituciones autonómicas,⁷ y los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes y, además, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.⁸ En los dos últimos casos se requiere que así lo decida la asamblea legislativa correspondiente, a iniciativa del respectivo ayuntamiento.

En nuestra opinión, el artículo 121.1 establece una enumeración cerrada. En otras palabras, el régimen especial del título X solamente se podrá aplicar a los municipios subsumibles en alguno de los grupos expresamente recogidos en sus cuatro letras. Lo que viene a constituir un límite al legislador autonómico, en el sentido de que no podrá decidir aplicar ese mismo régimen a otros municipios distintos.

La delimitación del ámbito subjetivo de aplicación del régimen especial se completa con una doble observación. Por un lado, la extensión del mencionado régimen a otro tipo de entes locales diferentes del municipio. En concreto, aunque parcialmente, se aplica a los cabildos insulares canarios, si bien durante la tramitación parlamentaria se discutió también la inclusión de las provincias (nueva disposición adicional decimocuarta, que se adiciona a la LBRL). En sentido opuesto, y tras una viva discusión parlamentaria, queda expresamente excluido del régimen del título X el municipio de Barcelona. La disposición transitoria cuarta de la

3. Salvo error, son: Alicante, Bilbao, Córdoba, Gijón, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Málaga, Murcia, Palma de Mallorca, Sevilla, Valencia, Valladolid, Zaragoza y Vigo. También lo es Barcelona, pero está expresamente excluida del ámbito de aplicación de este régimen especial.

4. Salvo error, son: A Coruña, Alicante, Almería, Bilbao, Córdoba, Donostia-San Sebastián, Granada, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Málaga, Murcia, Pamplona, Oviedo, Palma de Mallorca, Santa Cruz de Tenerife, Santander, Sevilla, Valencia, Valladolid, Vitoria-Gasteiz y Zaragoza. También lo es Barcelona, pero está expresamente excluida del ámbito de aplicación de este régimen especial.

5. Salvo error, los municipios capitales de provincia con población comprendida entre 75.000 y 175.000 habitantes son: Albacete, Badajoz, Burgos, Cáceres, Cádiz, Castelló de la Plana, Girona, Huelva, Jaén, León, Lleida, Logroño, Lugo, Ourense, Palencia, Pontevedra, Salamanca, Salamanca y Tarragona. Por su parte, los de población inferior a 75.000 habitantes son: Ávila, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Huesca, Segovia, Soria, Teruel, Toledo y Zamora.

6. Lo relevante es determinar aquellos municipios a los que pueda resultar aplicable este régimen especial solamente a través de este criterio. Quedan descartados, por tanto, todos aquellos de población superior a 250.000 habitantes y los que son capitales de provincia. Salvo error, restan los casos de Santiago de Compostela y de Mérida. La primera, sin embargo, tiene una población superior a 75.000 habitantes, por lo que pudiera resultar viable la aplicación de la letra d) del artículo. Mérida, sin embargo, tiene una población inferior a los 75.000 habitantes. Caso especial son los de las ciudades autónomas de Melilla (68.463 habitantes) y Ceuta (74.931 habitantes).

7. Pueden señalarse los siguientes casos. Castilla-La Mancha: la capital es Toledo, pero la sede de su Tribunal Superior de Justicia es Albacete (155.142 habitantes) (artículo 23 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha). Murcia: la capital es Murcia, pero su Asamblea Regional tiene la sede en Cartagena (artículo 5 de la Ley orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de autonomía para la Región de Murcia). Y Canarias: la capitalidad se fija compartidamente en Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria (artículo 3 de la Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de autonomía de Canarias), no obstante, la Ley canaria del diputado del común de 2001, en su artículo 2.1, por remisión del artículo 14 del Estatuto, fija como sede de esta institución la ciudad de Santa Cruz de La Palma.

8. Salvo error, son municipios no capitales de provincia de población superior a 75.000 habitantes, los siguientes. En Asturias: Avilés; en Barcelona: Mataró, Sant Boi y Santa Coloma de Gramenet; en Cádiz: El Puerto de Santa María y San Fernando; en A Coruña: Ferrol; en Madrid: Alcobendas, Alcorcón, Coslada, Getafe, Parla, Torrejón de Ardoz; en Málaga: Marbella; en Murcia: Lorca; en Las Palmas de Gran Canaria: Telde; en Tenerife: San Cristóbal de la Laguna; en Sevilla: Dos Hermanas; en Tarragona: Reus; en Toledo: Talavera de la Reina; y en Vizcaya: Barakaldo y Getxo.

LMMGL establece que: “En tanto no se apruebe su régimen especial, el título X de esta ley no será de aplicación al municipio de Barcelona.” Habida cuenta de que este municipio ya dispone de un régimen especial en vigor, aprobado mediante la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, la alusión que se hace en el precepto transcrito debe entenderse referida a una futura ley estatal que complete su régimen específico en las materias que son competencia del Estado.⁹

2.2. Adquisición sobrevenida de la cifra de población que permite la aplicación del régimen especial

El apartado segundo del artículo 121 de la LBRL contempla el supuesto de municipios que alcancen sobrevenidamente el número de habitantes legalmente requerido para la aplicación del régimen especial. Es a este supuesto que se refiere cuando plantea la hipótesis de que: “Un municipio, de acuerdo con las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del padrón municipal aprobadas por el Gobierno con referencia al 1 de enero del año anterior al del inicio de cada mandato de su ayuntamiento, alcance la población requerida para la aplicación del régimen previsto en este título.” Y puntualiza que: “A estos efectos, se tendrá en cuenta exclusivamente la población resultante de la indicada revisión del padrón, y no las correspondientes a otros años de cada mandato.”

La solución que ofrece este precepto es la aplicación del nuevo régimen especial también a estos municipios. De esta manera, “la nueva corporación dispondrá de un plazo máximo de seis meses desde su constitución para adaptar su organización al contenido de las disposiciones de este título”.

La solución del artículo 121.2 en una manifestación más de la voluntad del legislador estatal de querer extender el ámbito de aplicación del régimen especial del título X. Quedarán sometidos a este régimen, como resulta lógico, por otra parte, no únicamente los municipios que alcancen las cifras de población requeridas en el momento de entrada en vigor de la ley, sino también en lo sucesivo.

El legislador estatal se ha preocupado de fijar el modo de cálculo de la cifra de población. De entrada, la población del municipio se determina de acuerdo con las cifras oficiales que consten en el padrón municipal. No son relevantes, a estos efectos, los habitantes reales, pero no censados. Y, además, se establece que exclusivamente se tendrán en cuenta las cifras oficiales que resulten de la revisión del padrón aprobadas por el Gobierno con referencia al 1 de enero del año anterior al del inicio de cada mandato municipal y no las correspondientes a otros años de ese mismo mandato. Con lo cual, tampoco serán relevantes, a estos efectos, las oscilaciones de población producidas durante el mandato si se corrigen finalmente.¹⁰

9. Un examen más detenido de los supuestos a los que se extiende el régimen especial y de aquellos otros que resultan excluidos, en GALÁN GALÁN, A., “Ámbito subjetivo de aplicación del régimen especial de los municipios de gran población”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 5, mayo 2004, www.iustel.com.

10. Esta forma de calcular la cifra de población, relevante a los efectos de determinar la aplicación del régimen especial, puede dejar fuera a municipios con grandes cambios de población estacionales o con gran número de habitantes

Cabe destacar, también, que la aplicación sobrevenida se produce por la sola voluntad del legislador estatal. Esto es, sin que haya mediación del legislador autonómico correspondiente, ni tampoco, lo que es más grave, del municipio afectado. La aplicación no se condiciona a una previa petición de ese municipio. Ni su voluntad puede evitar la aplicación. Este automatismo, a nuestro juicio, se concilia mal con el respeto a la autonomía municipal.

De todos modos, el precepto que estamos examinando se refiere únicamente a los casos de aplicación directa e imperativa del régimen del título X, es decir, cuando esa aplicación tiene lugar por la sola voluntad del legislador estatal [letras a) y b)]. En los demás supuestos [letras c) y d)], la aplicación sobrevenida del régimen especial no se producirá de manera automática, sino que dependerá, en todo caso, de que el ayuntamiento tome la iniciativa y que así lo decida el parlamento autonómico.

2.3. Pérdida sobrevenida de la cifra de población que permite la aplicación del régimen especial

El tercero y último de los apartados del artículo 121 de la LBRL se ocupa del supuesto inverso al anterior: caso en el que un municipio, sometido actualmente al régimen especial, pierde sobrevenidamente población, de manera que su número de habitantes se sitúa por debajo de la cifra legalmente prevista para la aplicación de dicho régimen.

La solución legalmente prevista es el mantenimiento de la aplicación del régimen especial. Estos municipios, en efecto, “continuarán rigiéndose por el mismo aun cuando su cifra oficial de población se reduzca posteriormente por debajo del límite establecido en esta ley”.

La solución del artículo 121.3 es otra manifestación de la voluntad del legislador estatal de querer extender el ámbito de aplicación del régimen del título X. En su virtud, quedarán sometidos a este régimen municipios que actualmente ya no reúnen los requisitos legalmente previstos para poder ser calificados como “municipios de gran población”.

Detrás de esta decisión está seguramente el deseo razonable de garantizar la estabilidad del régimen organizativo de estos municipios. Lo que no parece correcto, sin embargo, es que este loable propósito se articule de modo tal que conlleve la petrificación de dicho régimen, perpetuando su aplicación, incluso contra la voluntad del propio municipio, en aquellos casos en los que el devenir del tiempo y el cambio de las circunstancias lo conviertan en claramente inadecuado. Y ello sin pensar, además, que puedan producirse agravios comparativos entre estos municipios, que siguen gozando del régimen especial a pesar de haber visto reducida su cifra de población, y aquellos otros a los que se niega el acceso a ese régimen aun contando con un número igual, o incluso mayor, de habitantes.

no censados. Piénsese, por ejemplo, en el caso de los municipios turísticos o con un gran número de inmigrantes no regularizados.

La solución adoptada es poco respetuosa con la autonomía municipal. La voluntad del municipio interesado no es tenida en cuenta. Como ha quedado dicho, el mantenimiento de la aplicación del régimen especial se produce automáticamente, por voluntad del legislador estatal, incluso contra la voluntad del municipio, que puede ser favorable, ante el cambio de circunstancias, a volver al régimen organizativo común. No se han admitido, en la tramitación parlamentaria, las propuestas más respetuosas con aquella autonomía que reconocía al ayuntamiento el derecho a optar entre la conservación del régimen especial o la vuelta al régimen común. Derecho de opción que, dado lo relevante de la decisión, podía residenciarse en el Pleno y reforzar su ejercicio con la exigencia de una mayoría cualificada.¹¹

Es indudable que el precepto que estamos examinando –artículo 121.3– se aplica a los municipios que han accedido al régimen especial por las vías contenidas en las letras a) y b) del apartado primero, esto es, por la sola voluntad del legislador estatal. Más discutible es si debe extenderse al resto de los casos, esto es, a los supuestos en los que la aplicación del régimen parte de la solicitud del municipio y se somete a la decisión del legislador autonómico. En realidad, y teniendo en cuenta que la hipótesis contemplada en el 121.3 es únicamente la pérdida de la cifra de población requerida, el problema se limita a los municipios que han accedido por la vía de la letra d):¹² municipios en los que estén presentes circunstancias especiales y que pierdan sobrevenidamente la cifra de 75.000 habitantes. En nuestra opinión, la solución del legislador estatal, favorable a la conservación del régimen especial, también resulta aquí aplicable. Ahora bien, nada impide que el parlamento autonómico correspondiente, a petición del municipio interesado o por iniciativa propia, pueda acordar su inaplicación, con la consiguiente vuelta al régimen municipal común.

La petrificación del régimen especial no debe entenderse, sin embargo, como una condena a perpetuidad. Existe la manera, en efecto, para que un municipio sometido deje de estarlo. Pero para conseguirlo será menester una específica intervención legislativa. Si se accedió por las vías de las letras c) y d), será necesaria una nueva decisión del legislador autonómico, de signo contrario a la primera. Si la primera decisión revistió la forma de ley, cosa que parece probable, la segunda también la precisará. Y en el caso de que se haya accedido vía letras a) y b), esto es, que estemos ante la aplicación directa e imperativa del régimen especial, su inaplicación pasa inexorablemente por una previsión expresa del legislador estatal

11. En el Congreso, son la enmienda núm. 136, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), y la núm. 221, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista; en Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 157-9, de 18 de septiembre de 2003, págs. 82 y 113, respectivamente. En el Senado, se trata de las enmiendas núm. 97, del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, núm. 137, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, y núm. 170, del Grupo Parlamentario Socialista; en Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, VII Legislatura, Serie II: Proyectos de Ley, núm. 166 (d), de 12 de noviembre de 2003, págs. 69, 82-83, y 94-95, respectivamente.

12. La letra c) del artículo 121.1 prevé el acceso al régimen especial sin tener en cuenta el criterio de la población. En estos casos, por tanto, las variaciones en la cifra de población de estos municipios no es relevante a efectos del mantenimiento de dicho régimen.

de bases, que contemple esa excepción a la regla, lo que presupone la modificación de la regulación contenida en la LBRL.

Por último, queremos subrayar el hecho de que el legislador estatal no ha previsto expresamente la hipótesis de la desaparición de los presupuestos de los otros criterios, distintos al de la población, determinantes de la aplicación del régimen del título X. Así, por ejemplo, no se recoge ninguna solución a los casos en los que un municipio, sometido a ese régimen, deje de ser capital de provincia, capital autonómica, sede de las instituciones autonómicas o que dejen de concurrir las circunstancias especiales, económicas, sociales, históricas o culturales, que se tomaron en consideración. Lo más coherente con el espíritu que inspira esta regulación, dominada por la voluntad del legislador estatal de extender el ámbito subjetivo de aplicación del régimen especial, es ofrecer la misma respuesta que la prevista para el criterio de la población: el mantenimiento en la aplicación del régimen. No obstante, la falta de precepto legal permite también entender que, en estos casos, el municipio deja sobrevenidamente de cumplir los requisitos exigidos y, por tanto, queda expulsado del ámbito de aplicación del título X, debiendo retornar al régimen común. Quedaría por resolver, de admitirse esta tesis, el necesario régimen transitorio.

2.4. Heterogeneidad de los criterios legales de determinación del ámbito de aplicación del régimen especial

La fijación de los criterios que han de determinar el ámbito de aplicación constituye una de las cuestiones clave del régimen de los municipios de gran población. Así lo puso de manifiesto el ministro de Administraciones Públicas, en su discurso de presentación del Informe sobre las grandes ciudades y las áreas de influencia urbana, pronunciado ante la Comisión de las Entidades Locales del Senado, en la sesión celebrada el 11 de octubre de 2001: "Uno de los asuntos más cruciales será el establecimiento de los criterios que, en su caso, deberían tenerse en cuenta a la hora de identificar los municipios que pueden gozar en España de la consideración de gran ciudad. Precisamente ésta es una de las cuestiones sobre las que se considera imprescindible el necesario debate en la Comisión de las Entidades Locales del Senado, pues se trata de una materia en la que es irrenunciable el mayor consenso político posible, al afectar directamente al modelo de desarrollo territorial de España."

De la lectura del artículo 121.1 de la LBRL sorprende la pluralidad de criterios heterogéneos que ha utilizado el legislador para determinar el ámbito de aplicación del régimen especial establecido en el título X. En el texto definitivamente aprobado pueden contarse hasta cinco: la población, ser capital de provincia, ser capital autonómica, ser sede de las instituciones autonómicas y, finalmente, presentar circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.¹³ Y

13. De estos cinco criterios, los cuatro primeros ya estaban presentes desde el momento inicial, en el proyecto e, incluso, en el anteproyecto de ley, añadiéndose el quinto durante la tramitación parlamentaria, en concreto, a partir del dictamen emitido por la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas en el Congreso de los Diputados.

ello, sin aceptar otros variados criterios propuestos en múltiples enmiendas que fueron rechazadas.¹⁴

La operatividad de los criterios legales enunciados, sin embargo, no es la misma. Mientras que, en algunos casos, basta la concurrencia de uno sólo de ellos,¹⁵ en otros, en cambio, es precisa la conjunción de varios.¹⁶

Queremos dejar constancia de nuestra extrañeza ante la selección de criterios realizada por el legislador. Si lo que verdaderamente pretende es establecer un régimen *municipal* especial, no se comprende bien que algunos de los criterios elegidos para determinar su aplicación sean por completo ajenos a características o cualidades "municipales". Se refieren a notas predicables de los municipios los criterios relativos a la población y, aunque de modo indeterminado, a la presencia de circunstancias especiales (económicas, sociales, históricas o culturales). En cambio, no es coherente el empleo del resto de los criterios, puesto que toman en consideración la localidad no en su condición de municipio, sino en otra distinta, ya sea su calidad de capital provincial, autonómica o sede de las instituciones de la comunidad autónoma.

2.5. Modos de aplicación del régimen especial

El régimen especial del título X no se aplica del mismo modo a todos los municipios. Dos son las formas de aplicación posibles: aplicación directa e imperativa, por disposición de la propia legislación estatal básica sobre régimen local, o bien aplicación por decisión del legislador autonómico correspondiente. En este último caso, se condiciona la toma de esa decisión autonómica a que sea solicitada por el municipio interesado.

2.5.1. Aplicación directa e imperativa del régimen especial

En relación con algunos municipios, la decisión acerca de la aplicación del régimen especial del título X ha sido ya tomada por el propio legislador básico estatal sobre régimen local [artículo 121.1, letras a) y b)]. Estamos en presencia, en estos casos, de una aplicación directa del mencionado régimen. E imperativa, habida cuenta que ningún otro sujeto puede decidir lo contrario, esto es, la no-aplicación. Esta decisión del legislador estatal, en tanto que revestida de carácter básico, se impone a los legisladores autonómicos correspondientes y también, desde luego, a los municipios afectados.

14. En resumen, estos criterios no admitidos son los siguientes: estar integrado o vinculado a áreas metropolitanas; tener características similares a los municipios de gran población por su situación o por los servicios y actividades que se desarrollen; y tener la condición de municipio turístico, entendiendo por tales aquellos de población superior a 20.000 habitantes y con un número de viviendas de segunda residencia superior al número de viviendas principales.

15. Así, la población vía apartado a) y la capitalidad provincial, la capitalidad autonómica y la sede de las instituciones autonómicas vía apartado c) del artículo 121.1 de la ley.

16. Este es el caso del apartado b) del artículo 121.1, donde se precisa la concurrencia de los criterios de población y capitalidad provincial, y también de su apartado d), donde se requiere la suma de los criterios de población y circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

2.5.1.1. Municipios sometidos al modo de aplicación directa

El régimen especial del título X se aplica directamente a los municipios indicados en los apartados a) y b) del artículo 121.1 de la LBRL: los de población superior a 250.000 habitantes y a los que sean capitales de provincia de población superior a los 175.000 habitantes.¹⁷

Durante la tramitación parlamentaria de la ley se ha producido la ampliación del número de municipios sometidos a este modo de aplicación. Esta ampliación ha tenido lugar por la vía de rebajar de 200.000, como preveía el proyecto de ley, a 175.000 habitantes el umbral de población requerido para las capitales de provincia.¹⁸ En la práctica, esto ha supuesto un incremento del margen de decisión que se ha reservado el legislador estatal. Ha sido él quien ha tomado la decisión acerca de la aplicabilidad del régimen especial a los municipios capitales de provincia de población comprendida dentro de la horquilla indicada.¹⁹ Por tanto, y en relación con estos municipios, se ha corregido el propósito inicial del proyecto de remitir la toma de la decisión al legislador autonómico correspondiente. Lo que conllevaría, además, dar entrada a la intervención municipal por ser precisa su iniciativa.

2.5.1.2. Procedimiento a seguir en el modo de aplicación directa

La ley no contempla ningún procedimiento para hacer efectivo el modo de aplicación directa. Cosa lógica, puesto que la aplicación del régimen especial se produce por la sola voluntad del legislador estatal. No se requiere la toma de decisión alguna por el legislador autonómico correspondiente ni está prevista ninguna forma de intervención del municipio afectado. No se condiciona, por tanto, a la existencia de una petición previa de ese municipio. La discusión acerca de la necesidad u oportunidad de esta aplicación no es otra que la mantenida a lo largo del proceso de tramitación parlamentaria del nuevo título X.

2.5.1.3. Momento de aplicación del régimen especial

La totalidad de la LMMGL, incluido, por tanto, el título X de la LBRL, ha entrado en vigor el 1 de enero de 2003 (disposición final tercera de la LMMGL). A pesar de ello, y consciente el legislador de la necesidad de conceder un tiempo a los municipios a los que resulte de aplicación el nuevo régimen especial, para que puedan llevar a cabo su adaptación, el primer apartado de la disposición transitoria primera de la LMMGL concede a los plenos de sus ayuntamientos un plazo de seis meses, a contar desde la entrada en vigor de la ley, “para la adaptación de su organización a lo previsto en el dicho título. En tanto se aprueben tales normas, continuarán en vigor las normas que regulen estas materias en el momento de entrada en vigor de la presente ley”.²⁰

17. El régimen especial de organización de los cabildos insulares canarios, por su parte, resulta de directa aplicación a los cabildos de islas cuya población sea superior a 175.000 habitantes [disposición adicional decimocuarta, letra a), del apartado 1].

18. Esta misma reducción se ha producido en relación con los cabildos insulares canarios sometidos al modo de aplicación directa.

19. Salvo error, son: Almería, Donostia-San Sebastián, Pamplona y Santander.

20. El apartado segundo de la misma disposición transitoria primera hace extensible ese mismo régimen transitorio para los cabildos insulares canarios que queden incluidos en el ámbito de aplicación de la disposición adicional decimocuarta.

2.5.2. Aplicación del régimen especial por decisión autonómica

En el resto de los municipios, la decisión sobre la aplicación del régimen del título X corresponde a la asamblea autonómica correspondiente. Pero el legislador estatal básico, que ha establecido esta remisión, simultáneamente le impone un límite: la iniciativa debe provenir del municipio interesado.

2.5.2.1. Municipios sometidos al modo de aplicación por decisión autonómica

Corresponde al legislador autonómico tomar la decisión sobre la aplicación del régimen especial respecto a los municipios comprendidos en las letras c) y d) del artículo 121.1 de la LBRL: los que sean capitales de provincia de población no superior a 175.000 habitantes, capitales autonómicas, sedes de las instituciones autonómicas o, por último, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales y su población supere los 75.000 habitantes.²¹

Si comparamos el texto definitivamente aprobado con el proyecto de ley, se observará que es en este segundo grupo de municipios donde se ha producido una mayor ampliación. En el proyecto, efectivamente, solamente estaba prevista la aplicabilidad del régimen especial a los municipios que fuesen “capitales o sedes de las instituciones autonómicas correspondientes”. De manera paralela a la ampliación del ámbito subjetivo de aplicación del régimen del título X, por la vía de la expansión de las mencionadas letras c) y d), se ha producido la ampliación del margen de decisión en manos de la asamblea autonómica. Son muchos más los municipios sobre los que ahora puede decidirse la aplicación de este régimen especial. En el bien entendido de que, de no haberse producido la indicada ampliación subjetiva, los municipios no incluidos en el artículo 121.1 habrían quedado excluidos, por voluntad del legislador estatal de bases, del ámbito posible del régimen especial y, en consecuencia, no podría haberse acordado su aplicación por el legislador autonómico.

2.5.2.2. Procedimiento a seguir en el modo de aplicación por decisión autonómica

La aplicación del régimen especial a estos municipios requiere la intervención sucesiva de dos sujetos: el municipio interesado, que debe acordar la iniciativa, y la asamblea autonómica correspondiente, que debe acordar la aplicación. Estamos ante un auténtico procedimiento complejo que exige el concurso de dos voluntades distintas. Así se deduce del último párrafo del artículo 121.1. Nada más añade esta regulación, dejando en el aire numerosos interrogantes relativos al procedimiento a seguir.

2.5.2.2.1. La iniciativa del municipio interesado

Del artículo 121.1 de la LBRL solamente resulta que la aplicación del régimen especial deberá ser decidido por el legislador autonómico “a iniciativa de los respectivos ayuntamientos”.

21. Por lo que se refiere al régimen especial de organización de los cabildos insulares canarios, resultará aplicable a los cabildos de islas cuya población sea superior a 75.000, pero que no superen los 175.000 habitantes, si así se decide por ley del Parlamento canario [disposición adicional decimocuarta, letra b), de su apartado 1].

Se garantiza, de este modo, la intervención del municipio interesado en la toma de la decisión sobre la aplicación del régimen especial. Podrá discutirse si esta intervención es suficiente, valorada con el baremo de la autonomía local, pero lo cierto es que el texto finalmente aprobado supone una mejora en comparación con la redacción contenida en el proyecto de ley. En esta primera versión, en efecto, no se preveía intervención alguna del municipio y, por tanto, no se condicionaba la decisión autonómica a una previa iniciativa municipal. La modificación, sin embargo, se produce pronto, siendo ya propuesta en el dictamen emitido por la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados.²²

Son muchas las dudas no resueltas que plantea la regulación de la iniciativa municipal. La primera y, quizá, más relevante de todas ellas consiste en averiguar el carácter con el que el citado artículo 121.1 la atribuye a los municipios. En otras palabras, se trata de saber si el legislador estatal ha establecido una "reserva de iniciativa" municipal, excluyendo que el procedimiento parlamentario pueda iniciarse a instancia de la propia cámara. De la redacción empleada se deduce que la atribución de la iniciativa se hace con el carácter de exclusiva: es el municipio interesado y solamente él quien está legitimado para poner en marcha el procedimiento. Exclusividad de la iniciativa que se encuentra garantizada, frente a posibles decisiones contrarias del legislador autonómico, por el hecho de recogerse en un precepto que tiene el carácter de legislación básica (disposición final primera de la LMMGL).

El órgano municipal competente para acordar la iniciativa es el Pleno del ayuntamiento. Así lo establece expresamente el nuevo artículo 123.1.o) de la LBRL, según el cual corresponde al Pleno: "Acordar la iniciativa prevista en el último inciso del artículo 121.1, para que el municipio pueda ser incluido en el ámbito de aplicación del título X de esta ley." Como ya ha destacado algún autor,²³ este precepto legal está sistemáticamente mal ubicado. Al estar dentro del título X, el artículo 123 regula las atribuciones del Pleno de los municipios de gran población. El precepto contenido en la letra o) de dicho artículo, en cambio, necesariamente va referido a municipios no incluidos dentro del régimen especial, pero cuya inclusión pretenden.

El quórum requerido para la adopción de este acuerdo es el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Pleno. Así lo dispone expresamente el artículo 123.2 de la LBRL, precepto legal que padece de la misma dolencia sistemática arriba apuntada.

El acuerdo sobre la iniciativa no es delegable. Así se deduce de su no-inclusión en el listado cerrado de competencias que, según el artículo 123.3 de la LBRL, puede delegar el Pleno a favor de las comisiones. Medida razonable, ya que la importancia de esta decisión, que puede conllevar el cambio del régimen organi-

22. Dictamen de la Comisión de Administraciones Públicas; en Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 157-12, de 7 de octubre de 2003, pág. 165.

23. DOMINGO ZABALLOS, M. J., "Consideraciones sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local", en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 610, 5 de febrero de 2004, pág. 4.

zativo del municipio, aconseja radicar la discusión en el “órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal” (artículo 122.1 de la LBRL, en relación con los municipios de gran población).

Queda por saber, finalmente, la forma en la que el Pleno municipal debe hacer llegar la iniciativa al parlamento autonómico. A pesar de que la ley guarda silencio en este punto, según algún autor, “parece necesario que la repetida iniciativa haya de elevarla el ayuntamiento a la asamblea legislativa previa resolución motivada y acompañada de la memoria y/o documentación complementaria acreditativa de la conveniencia de adoptar la decisión interesada. Esta memoria ha de ser algo más que una mera formalidad”.²⁴ En nuestra opinión, esto es lo aconsejable, pero no resulta obligado. La falta de regulación legal permite, en efecto, que la solicitud municipal pueda plantearse desnuda, sin más contenido que la petición de aplicación del régimen especial. Ni siquiera parece debido acompañar de motivación la decisión política del Pleno municipal. Desnudez que puede mantenerse, aunque sea particularmente desaconsejable, en el caso de que la iniciativa tenga como base la letra d) del artículo 121.1, esto es, que se pretenda la aplicación del régimen especial por concurrir “circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales”. El acuerdo municipal puede limitarse a contener la decisión del Pleno acerca de la concurrencia de estas circunstancias, incluso fijadas de manera genérica, sin que sea menester proceder a su prueba. Y ello porque corresponde, en última instancia, a la asamblea autonómica la toma de la decisión sobre la efectiva concurrencia de dichas circunstancias y la valoración de su entidad.

2.5.2.2.2. La decisión de la asamblea autonómica

A falta de disposición legal sobre esta cuestión, entendemos que la decisión deberá ser adoptada por el legislador autonómico siguiéndose el procedimiento que, para este tipo de decisiones, prevea la normativa aplicable a esa cámara, particularmente, su reglamento parlamentario.

Ahora bien, lo más probable es que estos reglamentos parlamentarios no prevean nada sobre la cuestión. Ello puede dar origen a numerosos interrogantes. Así, por ejemplo, averiguar si la iniciativa presentada deberá tramitarse como proyecto de ley o proposición de ley, si su aprobación debe requerir alguna mayoría cualificada o si debe garantizarse la intervención de algún representante del municipio interesado durante la tramitación parlamentaria.²⁵ Estas dudas, y otras que puedan suscitarse, deberán despejarse mediante la interpretación del reglamento de la cámara o, incluso, procediendo a su reforma.

El único límite impuesto por el legislador básico estatal, según hemos interpretado nosotros el párrafo final del artículo 121.1, es que la asamblea autonómica no

24. DOMINGO ZABALLOS, M. J., “Consideraciones sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local”, en *op.cit.*, núm. 610, 5 de febrero de 2004, pág. 4.

25. La Ley riojana 1/2004, de 16 de febrero, para la aplicación al municipio de Logroño del régimen de organización de los municipios de gran población, tiene su origen en un proyecto de ley aprobado por el Consejo de Gobierno autonómico, tras acordarse por unanimidad la iniciativa en el Pleno municipal (Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja, VI Legislatura, Serie A: Textos Legislativos, núm. 36, 29 de enero de 2004, pág. 1014).

puede iniciar de oficio el procedimiento para la toma de esta decisión. La iniciativa queda reservada en exclusiva al municipio interesado.

El legislador autonómico, sin embargo, no resulta vinculado por la iniciativa municipal presentada. La decisión sobre la aplicación del régimen especial no puede entenderse como un acto debido, sino como el resultado de la voluntad política de la cámara legislativa. El margen de decisión del legislador autonómico, por otro lado, no se limita a la comprobación del cumplimiento de los requisitos necesarios para la aplicación (cifra de población, capitalidad o sede o concurrencia de circunstancias especiales). Es más, el presupuesto para que nazca ese poder de decisión es que dichos requisitos se cumplan, puesto que, en caso contrario, la asamblea autonómica no tiene más alternativa que rechazar la iniciativa municipal, puesto que el municipio solicitante estará fuera del ámbito de aplicación del régimen especial, cuya fijación ha sido realizada por el legislador básico estatal.

No ha quedado precisada la forma que deba revestir la decisión del parlamento autonómico. El artículo 121.1 de la LBRL se limita a exigir “que así lo decidan”. Probablemente, el acuerdo del parlamento adoptará la forma de ley. Así ha sucedido ya en el primer caso de aplicación del régimen especial por decisión autonómica. La Asamblea Legislativa de La Rioja, en efecto, ha adoptado el acuerdo de aplicar el régimen del título X al municipio de Logroño, por su condición de capital autonómica, a través de la Ley 1/2004, de 16 de febrero.

Lo más habitual será, con toda seguridad, que la decisión del legislador autonómico se traduzca en una ley singular, aprobada específicamente para un municipio en concreto. Pero nada obsta, en nuestra opinión, para que a través de una misma ley pueda acordarse simultáneamente la aplicación del régimen especial a varios municipios, siempre, evidentemente, que sean de la misma comunidad autónoma, cumplan los requisitos exigidos y así lo hayan solicitado.²⁶

Por último, y de modo consecuente con el modo informal con el que concebimos la iniciativa municipal, entendemos que el parlamento autonómico no puede inadmitir su tramitación bajo pretexto de defectos formales, tales como la ausencia de motivación o de la documentación acreditativa de los requisitos precisos para la aplicación del régimen especial.

2.5.2.3. Momento de aplicación del régimen especial

La disposición transitoria primera, párrafo primero, establece un régimen transitorio para los municipios a los que resulte de aplicación el régimen especial del título X. De la lectura de este precepto, sin embargo, se deduce que, en rigor, limita su radio de acción a aquellos municipios a los que resulte directamente aplicable dicho régimen. Así resulta del hecho que el plazo de seis meses establecido se compute desde la fecha de entrada en vigor de la LMMGL. El momento a partir del cual ya pueda aplicarse ese régimen al resto de los municipios necesariamente será

26. Piénsese, por ejemplo, en la aplicación simultánea del régimen especial a todos los municipios de población inferior a 175.000 habitantes y que sean capitales de provincia de una comunidad autónoma.

posterior a esa fecha, puesto que se requiere, a partir de la entrada en vigor de esta normativa, que se acuerde la iniciativa en el municipio interesado y, después, que se adopte la decisión favorable en la asamblea autonómica correspondiente. Momento que, además, seguramente variará en cada caso.

El problema que pretende resolver la disposición transitoria primera también estará presente en estos otros municipios. También ellos requerirán de un margen de tiempo para poder adaptar su organización a lo previsto en el régimen del título X. La duda, como se comprenderá, estriba en saber qué régimen transitorio les será de aplicación. A nuestro juicio, no debe aplicarse analógicamente la mencionada disposición transitoria de la LMMGL, de manera que el plazo previsto de seis meses comience a correr, ahora, a partir de la fecha de entrada en vigor de la ley autonómica que acuerde la aplicación del régimen especial. Entra dentro de la competencia del legislador autonómico no sólo decidir la aplicación o no de dicho régimen al municipio correspondiente, sino, también, fijar el momento en que se haga efectiva dicha aplicación. Será cada ley autonómica, en conclusión, la que deberá fijar el régimen transitorio que estime oportuno. Libertad que conlleva, por supuesto, la no-necesidad de ajustarse al plazo de seis meses establecido por el legislador estatal.

3. Régimen de organización de los municipios de gran población

El régimen del título X tiene un contenido esencialmente organizativo. Seguidamente pasamos a examinar algunas de las novedades que nos han parecido más relevantes introducidas en relación con la organización y el funcionamiento de los municipios de gran población.

3.1. La progresiva parlamentarización del modelo de gobierno municipal

El título X de la LBRL supone un paso adelante en el proceso ya iniciado de progresiva parlamentarización del modelo de gobierno municipal. Entre los hitos más destacados de este proceso se encuentran la regulación de la moción de censura (artículo 197 de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general), la introducción de la cuestión de confianza (artículo 197 bis de la ley anterior, adicionado por la Ley orgánica 8/1999, de 21 de abril) y el conjunto de medidas introducidas mediante la Ley orgánica 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LBRL. Estas últimas medidas, acordadas en el marco del denominado "Pacto local", supusieron el robustecimiento de la posición del alcalde, que pasa a asumir buena parte de las funciones ejecutivas de las que disponía el Pleno hasta ese momento. Y como contrapartida, el refuerzo de las funciones de control del Pleno sobre el alcalde, quedando reservada a la asamblea municipal la toma de las decisiones políticas de especial trascendencia.

El régimen especial contenido en el título X profundiza en esa tendencia hacia la parlamentarización del modelo de gobierno, en este caso, de los municipios de gran población. Un rápido repaso de la nueva configuración de los principales órganos municipales lo corrobora.

El conjunto de innovaciones introducidas en la regulación del Pleno tienen como confesado objetivo, según reza la propia exposición de motivos de la ley, "confi-

gurar al Pleno como un verdadero órgano de debate de las grandes políticas que afectan al municipio y de adopción de las decisiones estratégicas". Nuevo entendimiento que queda reflejado en el primero de los preceptos dedicados específicamente a este órgano, el artículo 122.1 de la LBRL, ya que lo define como "el órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal". El Pleno, en suma, viene a configurarse como una especie de asamblea parlamentaria municipal, que podrá funcionar en Pleno –en sentido estricto– o en comisiones, estando encargada del ejercicio de funciones de impulso, de dirección política estratégica y de control, resultando despojada, en cambio, de aquellas otras de carácter administrativo o ejecutivo.

Las funciones ejecutivas quedan en manos, justamente, de los órganos ejecutivos del municipio, esto es, del alcalde y de la reforzada Junta de Gobierno Local. El alcalde, de nuevo en palabras de la exposición de motivos, es "el principal órgano de dirección de la política, el gobierno y la administración municipal, ostentando, junto a las funciones simbólicas, tales como la máxima representación del municipio, aquellas atribuciones ejecutivas necesarias para el desarrollo de tal función". Como contrapartida, el alcalde "es responsable de su gestión ante el Pleno" (artículo 124.2 de la LBRL). De todos modos, y como ya advierte la exposición de motivos, "el alcalde así configurado ostenta menos atribuciones gestoras o ejecutivas que el alcalde de régimen común, porque en el caso de los municipios contemplados en el título X de la LBRL se viene a perfilar una Junta de Gobierno Local "fuerte", que sustituye a la Comisión de Gobierno, dotada de amplias funciones de naturaleza ejecutiva, y que se constituye como un órgano colegiado esencial de colaboración en la dirección política del ayuntamiento". El fortalecimiento de la Junta, que dispone ahora de competencias propias, se contrapesa con la previsión de que "responde políticamente ante el Pleno de su gestión de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión" (artículo 126.3 de la LBRL).

Muchas de las novedades que se introducen en el régimen organizativo de los municipios de gran población, en comparación con los de régimen común, pueden interpretarse desde esta clave de progresiva parlamentarización. Así, por ejemplo, el impulso a la separación de poderes que, aunque de forma imperfecta, se manifiesta en la disociación de las figuras del alcalde y del presidente del Pleno, en la medida en que se admite la posibilidad de que el primero pueda delegar la convocatoria y presidencia del Pleno en uno de los concejales (artículo 122.2 de la LBRL). O en la configuración de la Junta de Gobierno Local como un verdadero órgano de gobierno, tendencialmente equiparable a los propios del nivel estatal o autonómico, y que tiene manifestaciones que han resultado tan controvertidas como la declaración del carácter secreto de sus deliberaciones (artículo 126.5 de la LBRL) y la admisión de que, con determinados límites, puedan ser miembros de este órgano personas que no ostenten la condición de concejal (artículo 126.2 de la LBRL).

3.2. La relación entre las figuras del alcalde y el presidente del Pleno

En el régimen municipal común, corresponde al alcalde convocar y presidir las sesiones del Pleno, "salvo los supuestos previstos en la presente ley y en la legisla-

ción electoral general” [artículos 21.1.c) y 22.1 de la LBRL]. Competencia ésta que no puede ser objeto de delegación (artículo 21.3 de la LBRL). En el caso de los municipios de gran población, los artículos 122.2 y 124.4.d) atribuyen idéntica competencia, y en los mismos términos, al alcalde. La novedad estriba en que, según reconoce expresamente el citado artículo 122.2, sí es posible su delegación. El alcalde, en efecto, “cuando lo estime oportuno”, podrá delegar la convocatoria y la presidencia del Pleno exclusivamente “en uno de los concejales”. No se requiere que el concejal sea miembro de la Junta de Gobierno Local. Pero quedan excluidos los miembros no electos de dicho órgano.

La consecuencia que se deriva de lo expuesto en el párrafo anterior es que, a diferencia del régimen común, en el régimen municipal especial del título X no necesariamente será el alcalde quien presida el Pleno. Ello determina que la figura del presidente del Pleno pueda diferenciarse más claramente del alcalde y adquirir, de este modo, un mayor grado de sustantividad. Ello parece manifestarse en la nueva regulación, donde abundan las referencias a este sujeto siempre bajo la expresión “presidente del Pleno”.

Alguna fuerza política mostró sus reticencias ante esta novedad, en la creencia de que “la delegación discrecional de esa competencia propiciará que los alcaldes se ausenten sistemáticamente de las sesiones del Pleno para evitar ser controlados directamente por los representantes de la oposición municipal”.²⁷ Nuestra opinión es otra. Resulta coherente con la parlamentarización del sistema de gobierno local establecer una clara separación entre los órganos ejecutivos y la asamblea normativa que tiene encomendada la función de su control. Esta separación no se produce en los municipios de régimen común, habida cuenta que concurren en una misma persona la titularidad del poder ejecutivo (la Alcaldía y la presidencia de la Junta de Gobierno Local) y la presidencia de la asamblea normativa (el Pleno). Un mayor grado de cumplimiento se observa, por el contrario, en los municipios de gran población, en la medida en que el alcalde puede no presidir el Pleno. Pero, incluso en estos últimos municipios, la separación dista mucho todavía de ser perfecta. La disociación entre los roles de alcalde y presidente del Pleno no viene impuesta por el legislador, sino que la decisión queda en manos del propio alcalde. Y aun en el caso de que éste decida la escisión, conserva en su poder la titularidad de la competencia, puesto que con la delegación únicamente habrá transmitido su ejercicio al concejal elegido. Como dueño de la competencia que es, y a falta de límites o condicionamientos legales, podrá libremente recobrar su ejercicio.

En definitiva, el legislador se ha quedado a medio camino. La efectiva implantación de un sistema parlamentario en el nivel municipal requiere eliminar el carácter dual o doble dimensión de la que sigue gozando la figura del alcalde. En tanto

27. Justificación de las enmiendas núm. 82, presentada en el Congreso, y núm. 59, presentada en el Senado, por el Bloque Nacionalista Galego. Con ellas, se pretende asegurar la presencia del alcalde en el Pleno, “salvo en los casos de ausencia debidamente justificada por razones de enfermedad o de abstención conforme a la legislación sobre incompatibilidades”; en Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de ley, núm. 157-9, de 18 de septiembre de 2003, pág. 66, y en Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, VII Legislatura, Serie II: Proyectos de Ley, núm. 166 (d), de 12 de noviembre de 2003, pág. 56.

que órgano de naturaleza ejecutiva, no debe presidir el órgano asambleario encargado de su control. La figura del presidente del Pleno, distinta del alcalde, debe preverse como un órgano de existencia necesaria. Resulta adecuado con esa forma de entender el gobierno municipal, en cambio, la prohibición de delegación de la competencia del alcalde de convocar y presidir las sesiones de la Junta de Gobierno Local (artículos 21.3 y 124.5 de la LBRL). Lo que descarta que esas atribuciones puedan ser asumidas por una suerte de “consejero jefe”, concejal o externo, miembro de la Junta. En cualquier caso, la comparación entre la posibilidad de delegación del alcalde de la convocatoria y presidencia del Pleno y la paralela prohibición respecto a la Junta, refuerza el perfil ejecutivo del alcalde y su configuración como el principal órgano de dirección de la política, el gobierno y la administración municipal.

3.3. Las comisiones del Pleno

Dentro del régimen común, en los municipios de más de cinco mil habitantes y en los de menor población, si así lo dispone su reglamento orgánico o lo acuerda el Pleno, y siempre que la legislación autonómica no prevea otra forma organizativa, existirán órganos a los que se encomienda una doble función: el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno y, en segundo lugar, el seguimiento de la gestión realizada por los órganos ejecutivos, sin perjuicio del superior control que corresponde al Pleno [artículo 20.1.c) de la LBRL].

El apartado tercero de la disposición adicional sexta de la LBRL, añadido por la Ley 11/1999, de 21 de abril, posibilita la “actualización” de los regímenes especiales vigentes de los municipios de Madrid y Barcelona. Mediante ley autonómica, en efecto, pueden establecerse las “especialidades al régimen general de organización municipal” que se determinan en el citado apartado. Entre ellas, y en lo que ahora nos interesa, se establece la posibilidad de que el Pleno pueda funcionar mediante comisiones. A estas comisiones corresponderán, además de las dos funciones ya indicadas del artículo 20.1.c), aquellas otras “que les atribuya o delegue dicho Pleno”, con exclusión de las concretas atribuciones que allí se expresan. Haciendo uso de esta habilitación, el legislador catalán aprobó la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. En su artículo 12 se contiene la regulación relativa a las comisiones del Pleno.

Siguiendo esta misma tendencia, el artículo 122.3, párrafo segundo, dispone, con carácter imperativo, que el Pleno de los municipios de gran población “dispondrá de comisiones”. La necesaria existencia de comisiones pone de relieve lo inadecuado que resulta denominar al órgano con la expresión “Pleno”. En rigor, lo más correcto sería referirnos a él de otro modo (por ejemplo, “asamblea municipal”) y, después, indicar que funciona en Pleno y comisiones.²⁸ Así sucede en el caso de

28. Así se destaca en JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Llei de modernització i règim local: Una perspectiva constitucional”, texto provisional presentado en el *Seminari sobre la Llei de modernització del govern local*, celebrado en Barcelona, el 23 de febrero de 2004, pág. 5.

Barcelona. La citada Ley catalana de la Carta Municipal de Barcelona, recogiendo la tradición, emplea la denominación “Consejo Municipal”, órgano que puede funcionar tanto en Pleno como en comisiones.

El apartado cuarto del citado artículo 122 determina las funciones de las comisiones: las dos tradicionales ya contenidas en el artículo 20.1.c) y, al igual que en el apartado tercero de la disposición adicional sexta, las funciones que el Pleno les delegue. Es en relación con estas últimas donde se introduce la novedad.

El artículo 123.3 de la LBRL establece que el Pleno solamente puede delegar determinadas competencias a favor de las comisiones. Estas competencias son: la aprobación y modificación de las ordenanzas y reglamentos municipales; la determinación de las formas de gestión de los servicios, así como el acuerdo de creación de organismos autónomos, de entidades públicas empresariales y de sociedades mercantiles para la gestión de los servicios de competencia municipal, y la aprobación de los expedientes de municipalización; el ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa jurídica del Pleno en las materias de su competencia; y, por último, el planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades locales y otras administraciones públicas [artículo 123.1, letras d), k), m) y ñ) de la LBRL]. Como subraya expresamente la exposición de motivos de la ley, una de “las innovaciones más relevantes” de la reforma es, precisamente, “la posibilidad de delegar funciones resolutorias en las comisiones”. Clarificador y particularmente relevante resulta la posible atribución de competencias normativas a estas comisiones.

3.4. El Reglamento del Pleno. La categoría de los reglamentos de naturaleza orgánica

El régimen especial de los municipios de gran población introduce especialidades importantes en relación con la potestad normativa municipal. La novedad más relevante, sin lugar a dudas, es la creación de la categoría de los “reglamentos de naturaleza orgánica” [artículo 123.1.c) de la LBRL], entre los que se encuentra el Reglamento del Pleno (artículo 122.3, párrafo primero, de la LBRL), todos ellos aprobados por el Pleno. Sobre ello volveremos más adelante. Pero conviene tener presente que, en comparación con el régimen común, el nuevo título X incorpora otras peculiaridades que afectan a diversos órganos municipales.

En relación con el alcalde, el artículo 124.4.g) de la LBRL le atribuye la competencia para dictar “bandos, decretos, e instrucciones”.²⁹ A las ya tradicionales dudas acerca de la naturaleza normativa de bandos e instrucciones se suman, ahora, las que plantean esos “decretos” que puede dictar el alcalde. En el caso del municipio de Barcelona, una de las particularidades recogidas en su régimen especial respecto a su potestad normativa es, precisamente, la existencia de un tipo normativo nuevo, los “decretos de la Alcaldía”, que son expresamente definidos como “las disposiciones de carácter general dictadas por el alcalde o alcaldesa en el ámbito

29. El paralelo artículo 21.1.e) de la LBRL reconoce a los alcaldes de los municipios de régimen común tan sólo la competencia para dictar “bandos”.

de sus propias competencias, tanto de naturaleza organizativa como de ordenación social, en este último caso, en ejecución de los reglamentos y ordenanzas aprobados por el Consejo Municipal. Cuando proceda, tienen la forma de instrucciones del alcalde o alcaldesa" [artículo 26.2.d) de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona].³⁰

A la Junta de Gobierno Local, carente de competencias normativas en el régimen común, le son atribuidas en los municipios de gran población. De este modo, le corresponde la aprobación del proyecto de presupuesto, de los proyectos de instrumentos de ordenación urbanística cuya aprobación definitiva o provisional corresponda al Pleno y de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no atribuidos expresamente al Pleno [artículo 127.1, letras b), c) y d) de la LBRL]. Pero, sobre todo, le corresponde la aprobación de los proyectos de ordenanzas y de los reglamentos, incluidos los orgánicos, con la sola excepción de las normas reguladoras del Pleno y de las comisiones [artículo 127.1.a) de la LBRL].

Las comisiones, por su parte, están llamadas a jugar un importante papel normativo. Como ya ha quedado indicado, el Pleno puede delegar funciones resolutorias en ellas, entre las que destaca la posibilidad de delegar la aprobación y modificación de las ordenanzas y reglamentos municipales [artículos 123.1.d) y 123.3 de la LBRL].

En relación con las ordenanzas fiscales, el régimen especial prevé la intervención de algunos de los órganos previstos en el capítulo tercero. De entrada, el órgano de gestión tributaria, creado por el Pleno, tiene la competencia para "la propuesta, elaboración e interpretación de las normas tributarias propias del ayuntamiento" [artículo 135.2.e) de la LBRL]. Y el órgano especializado en la resolución de las reclamaciones económico-administrativas emitirá "el dictamen sobre los proyectos de ordenanzas fiscales" [artículo 137.1.b) de la LBRL].

Pero la gran novedad en materia de fuentes del derecho, como decíamos en el encabezamiento de este apartado, es la creación de una nueva categoría de normas municipales, los denominados "reglamentos de naturaleza orgánica". Este tipo normativo resulta delimitado a través de dos elementos, material uno y formal el otro.

El primero de los elementos consiste en la determinación de las materias que pueden ser objeto de regulación a través de "reglamentos de naturaleza orgánica". El artículo 123.1.c) de la LBRL, en efecto, reserva a este tipo normativo la regulación de las materias que allí se enumeran. Estamos, pues, ante una reserva material de origen legal. En concreto, las materias reservadas son las siguientes: la regulación del Pleno; la regulación del Consejo Social de la Ciudad; la regulación de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones; la regulación de los órganos complementarios y de los procedimientos de participación ciudadana; la división del municipio en distritos y la determinación y regulación de sus órganos y de las

30. Un detenido estudio sobre las peculiaridades de la potestad normativa del municipio de Barcelona en GALÁN GALÁN, A., *La Carta Municipal de Barcelona y el ordenamiento local. El régimen especial del municipio de Barcelona*, Fundació Carles Pi i Sunyer-Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001, pág. 113 y ss.

competencias de sus órganos representativos y participativos; la determinación de los niveles esenciales de la organización municipal; y la regulación del órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas. Especial importancia parece haber dado el legislador a uno de esos contenidos, la regulación del Pleno, puesto que la idea aparece reiterada en el artículo 122.3, párrafo primero, de la LBRL.

El elemento formal se traduce en la exigencia de un quórum reforzado para su aprobación. Frente a la regla general, aplicable al resto de las normas municipales del Pleno, consistente en la mayoría simple de votos, para la aprobación de este tipo normativo se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros. La importancia de las materias reservadas parece haber motivado al legislador a imponer para su regulación un amplio consenso entre las fuerzas políticas municipales.

No nos detendremos a examinar los múltiples problemas que plantea la previsión de este nuevo tipo de normas municipales. Baste con dejar señalados algunos de los más relevantes. Por lo pronto, es preciso saber si el listado de materias contenido en el citado artículo 123.1.c) debe ser interpretado como una enumeración cerrada. En otras palabras, si los "reglamentos de naturaleza orgánica" se caracterizan por tener reservada la regulación de esas materias, pero sólo de ellas. La relevancia también práctica de esta cuestión se pone de manifiesto si pensamos en la suerte de "congelación de rango" que puede producirse si, en un momento concreto, la fuerza política que cuente con la mayoría absoluta de votos en el Pleno decide expandir el objeto de este tipo normativo y regularlo todo a través de él, dificultando su cambio en futuros escenarios políticos municipales.

Pero el interrogante mayor que plantean los "reglamentos de naturaleza orgánica" es el de su relación con los demás tipos normativos municipales ya existentes y, en especial, con el Reglamento orgánico municipal. El mismo artículo que prevé la existencia de los "reglamentos de naturaleza orgánica", pero ahora en su letra d), también reconoce como atribución del Pleno la aprobación y modificación de "las ordenanzas y reglamentos municipales". Esta redacción es similar, pero no idéntica a la contenida en el artículo paralelo del régimen municipal común. El artículo 22.2.d) de la LBRL, en efecto, atribuye a estos plenos municipales la aprobación "del reglamento orgánico y de las ordenanzas". La referencia al "reglamento orgánico", contenida en el régimen común, ha desaparecido en el precepto paralelo del régimen especial, sustituida por la más genérica de "reglamentos municipales", si bien aparece la novedosa de "reglamentos de naturaleza orgánica". Pero, a pesar de lo que pudiera parecer, en preceptos dispersos del título X se hace expresa alusión al "Reglamento orgánico municipal" (así, artículos 122.3 y 134.1 de la LBRL). En definitiva, la tradicional categoría del "Reglamento orgánico municipal", de perfiles borrosos y contenidos imprecisos, aparece desplazada por la nueva de "reglamentos de naturaleza orgánica", con un régimen jurídico más claro y, sobre todo, con un contenido mucho más preciso. Pero que ambas categorías pueden coexistir parece deducirse del propio tenor literal del artículo 122.3 de la LBRL, según el cual la regulación del Pleno puede ser objeto, alternativamente, de un específico "Reglamento del Pleno" (esto es, uno de los "reglamentos de naturaleza orgánica") o bien "podrá contenerse también en el Reglamento orgánico municipal".

3.5. Posibilidad de incorporar no electos a la Junta de Gobierno Local

Igual que sucede en el régimen municipal común (artículo 23 de la LBRL), en el régimen especial de los municipios de gran población corresponde al alcalde nombrar y separar libremente a los miembros de la Junta de Gobierno Local, estableciéndose el límite de que su número no podrá exceder de un tercio del número legal de miembros del Pleno, además del propio alcalde (artículo 126.2, párrafo primero, de la LBRL).³¹

La gran diferencia entre ambos regímenes estriba en la posibilidad que se reconoce al alcalde, en el caso de los municipios de gran población, de nombrar como miembros de la Junta “a personas que no ostenten la condición de concejales”, esto es, a no corporativos o externos (artículo 126.2, párrafo segundo, de la LBRL). Sus derechos económicos y prestaciones sociales resultan equiparados a los miembros electivos de la Junta (artículo 126.2, párrafo segundo, *in fine*, de la LBRL). Y todos ellos, electos o no, pueden asistir a las sesiones del Pleno e intervenir en los debates (artículos 126.2, párrafo cuarto, de la LBRL). Los externos, por supuesto, no tendrán derecho de voto en el Pleno.³²

La posibilidad reconocida al alcalde, sin embargo, es sometida por la ley a una serie de límites y condicionamientos. El primero, de tipo cuantitativo: el número de externos no puede superar un tercio del total de miembros de la Junta, excluido el alcalde (artículo 126.2, párrafo segundo, de la LBRL).³³ Además, para la válida constitución del órgano se requerirá que el número de miembros presentes que ostenten la condición de concejal sea superior al número de miembros externos también presentes (artículo 126.2, párrafo tercero, de la LBRL).³⁴ Por último, en preceptos diversos, la ley limita la posibilidad de ocupar ciertos

31. La única divergencia que se observa en la redacción de los dos preceptos señalados es que en el referido al régimen especial no se recoge la obligación del alcalde de dar cuenta al Pleno, obligación que, en cambio, aparece expresamente en relación con el régimen municipal común.

32. La posibilidad reconocida a todos los miembros de la Junta de asistir a las sesiones del Pleno e intervenir en los debates no se recogía en el proyecto de ley presentado por el Gobierno, sino que se introduce como consecuencia de una enmienda (la núm. 168) presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. En su justificación se afirma que esta previsión es necesaria por dos razones. De entrada, porque, una vez admitida la posibilidad de que el alcalde nombre como miembros de la Junta a personas que no ostenten la condición de concejal, “conviene aclarar que esos miembros del Gobierno, aunque no formen parte del Pleno, sí podrán asistir a sus sesiones e intervenir en los debates”. Y, en segundo lugar, porque “se garantiza así la presencia en el Pleno del Gobierno en cuanto tal —es decir, abstracción hecha de que sus integrantes sean miembros del Pleno o no—, lo que es congruente con el hecho de que el Ejecutivo responda ante el órgano electivo”; en Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de ley, núm. 157-9, de 18 de septiembre de 2003, pág. 94. Esta enmienda fue asumida tanto por el informe de la ponencia del Congreso como por el dictamen emitido por la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, pasando a incorporarse ya definitivamente al texto de la ley.

33. El proyecto de ley era menos exigente en este punto, al establecer como límite cuantitativo la no-superación de la mitad de los miembros de la Junta. Su endurecimiento, mediante la propuesta como límite de un tercio, se introduce a través de una enmienda (la núm. 230) presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso; en Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de ley, núm. 157-9, de 18 de septiembre de 2003, pág. 117. Enmienda que será asumida por el dictamen emitido por la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, pasando a incorporarse al texto definitivo.

34. Este requisito se introduce también como consecuencia de esa misma enmienda núm. 230, presentada, en el Congreso de los Diputados, por el Grupo Parlamentario Socialista.

cargos o de desempeñar determinadas funciones únicamente a favor de los concejales. En algunos casos, lo único que se exige es tener la condición de concejal. Así, por ejemplo, para poder recibir la delegación del alcalde para la convocatoria y presidencia del Pleno (artículos 122.2 de la LBRL) y para poder ocupar la presidencia de un distrito (artículo 128.3 de la LBRL). En otros casos, en cambio, a la exigencia de ser concejal se suma la de ser miembro de la Junta de Gobierno Local. Así, para poder ser nombrado teniente de alcalde (artículo 125.1 de la LBRL) o para ocupar la Secretaría de la Junta (artículo 126.4 de la LBRL). Quedan excluidos, en unos y otros supuestos, los miembros externos de la Junta.

Las limitaciones que pesan sobre los miembros no electos de la Junta no ocultan el relevante papel que pueden estar llamados a desempeñar. Todos los miembros de la Junta, electos o no, pueden recibir atribuciones delegadas por el alcalde (artículo 124.5 de la LBRL) o por la propia Junta de Gobierno Local (artículo 127.2 de la LBRL) y cabe que de ellos dependan directamente uno o varios coordinadores generales [artículo 123.1.c) de la LBRL]. Todos ellos compondrán un único y verdadero “equipo de gobierno” del alcalde. Los miembros no electos de la Junta, depositarios de la confianza del alcalde, pueden alcanzar un protagonismo en la gestión de los asuntos locales superior a la del resto de los concejales. Especialmente a la de aquellos concejales que, aún perteneciendo al mismo grupo que el alcalde, no hayan entrado en la Junta.³⁵

La exposición de motivos de la ley afirma que la posibilidad de incorporar externos en la Junta de Gobierno Local “viene así a reforzar el perfil ejecutivo de este órgano”. Se permite una configuración mixta. Configuración que, volviendo a las palabras de la exposición de motivos, “resulta totalmente incardinable en el modelo legal europeo de gobierno local, diseñado en sus aspectos esenciales en la Carta Europea de la Autonomía Local”. En concreto, en el artículo 3.2 de la citada Carta, según el cual las asambleas o consejos electivos locales “pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos”.

Esta novedad, sin embargo, ha sido objeto de numerosas e incisivas críticas, unas discutiendo su conveniencia y otras poniendo en tela de juicio su constitucionalidad.³⁶

35. En este sentido, DOMINGO ZABALLOS, M. J., “Consideraciones sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local”, *op. cit.*, pág. 5.

36. Durante la tramitación de la ley, se presentaron varias enmiendas propugnando, lisa y llanamente, la supresión del apartado en su totalidad. Así, en el Congreso, la enmienda núm. 5, presentada por D. Joan Saura Laporta, de Iniciativa per Catalunya-Verds, integrado en el Grupo Parlamentario Mixto; la enmienda núm. 17, presentada por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida; y la enmienda núm. 38, presentada por D. José Antonio Labordeta Subías, de la Chunta Aragonesista, integrado en el Grupo Parlamentario Mixto; en Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de ley, núm. 157-9, de 18 de septiembre de 2003, págs. 40, 43 y 50, respectivamente. Llegados al Senado, con idéntico propósito, se formularon la enmienda núm. 32, presentada por D. José Cabrero Palomares y D. Eduardo Cuenca Cañizares, de Izquierda Unida, integrados en el Grupo Parlamentario Mixto; y la enmienda núm. 63, presentada por D. Anxo Manuel Quintana, del Bloque Nacionalista Galego, integrado igualmente en el Grupo Parlamentario Mixto; en Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, VII Legislatura, Serie II: Proyectos de Ley, núm. 166 (d), de 12 de noviembre de 2003, págs. 47 y 57, respectivamente. Como es notorio, todas estas enmiendas fueron rechazadas.

El primer grupo de críticas realizadas, sobre las que no nos vamos a detener, discuten la conveniencia, valorada con criterios de oportunidad, de que se incorporen a la Junta personas que no ostenten la condición de concejales. Objeciones de este tipo fueron planteadas durante el debate parlamentario. Se argumenta, en este sentido, que, además de resultar dañado el principio de representación popular, la medida alejará todavía más el gobierno local de los ciudadanos. Este indeseado efecto será el resultado de permitir la entrada en la Junta a personas que no han pasado por el tamiz democrático de las elecciones y cuyo perfil será marcadamente tecnocrático. Y no falta quien sospeche de los motivos reales que pueden llevar a un alcalde a nombrar como miembros de la Junta a personas que no han sido incluidas previamente en la correspondiente lista electoral del partido.³⁷

Las dudas de constitucionalidad, por su parte, se centran en la compatibilidad de la novedad introducida con lo dispuesto en el artículo 140 de la Constitución. Este precepto encomienda el gobierno y la administración de los municipios “a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales”. Su interpretación literal conduce a entender que solamente el alcalde y los concejales pueden ejercer funciones de gobierno y administración municipales. No hay cabida para externos a la corporación, esto es, para los no electos. De lo que resulta que será inconstitucional la atribución a estos sujetos de cualquier tipo de función ejecutiva o administrativa municipal. No será conforme con la Constitución, por lo pronto, la incorporación de no electos en la Junta, en tanto que participarán en el ejercicio de las funciones que este órgano tiene atribuidas. Tampoco lo será, en segundo lugar, la posibilidad de asistir a las sesiones del Pleno e intervenir en sus debates. A pesar de que no tengan derecho de voto, al admitirse esta posibilidad, no prevista constitucionalmente, se les estará permitiendo participar en la formación de la voluntad de la asamblea municipal. Y, por último, tampoco serán constitucionalmente lícitas las delegaciones de atribuciones hechas por el alcalde o la Junta de Gobierno Local a favor de no electos.³⁸

37. “Lo que desde el Bloque Nacionalista Galego nos preguntamos es: si hay personas válidas para estar en la Junta de Gobierno Local, ¿qué problema hay para presentarlas en las correspondientes listas electorales? ¿O es que se quiere meter en el gobierno local a personas vinculadas a determinados intereses económicos [...] que no sería presentable incluir o que la ciudadanía supiese que directamente son los que están detrás de ciertos partidos o de ciertas propuestas electorales a un nivel municipal?”; en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, VII Legislatura, núm. 264, sesión plenaria núm. 255, celebrada el 26 de junio de 2003, pág. 13701. Objeción que es respondida, en el propio debate parlamentario, incluso por fuerzas políticas también contrarias a la medida, como es el caso del Grupo Federal de Izquierda Unida: “Sin llegar a tanto como algún interviniente ha dicho que, a lo mejor, esa sería la manera de colocar a personas que representen intereses económicos determinados [...]. Si eso fuera, mejor que mejor, por lo menos que se fotografíen, otras veces representan los intereses económicos determinados en el antedespacho y no en el despacho y es mucho mejor que se les vea a las claras”; en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, VII Legislatura, núm. 264, sesión plenaria núm. 255, celebrada el 26 de junio de 2003, pág. 13707.

38. Serias dudas acerca de la constitucionalidad de la medida en DOMINGO ZABALLOS, M. J., “Consideraciones sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local”, *op. cit.*, págs. 5 y 6. Reputa claramente inconstitucional esta previsión, por su parte, el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, en su dictamen núm. 261, de 17 de febrero de 2004, publicado en el *Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, núm. 21, de 18 de febrero de 2004.

En el procedimiento legislativo ya se pusieron de manifiesto las dudas acerca de la constitucionalidad de esta medida.³⁹ Lo que explica la introducción sobrevenida de las cautelas arriba indicadas: la reducción de la mitad a un tercio el número máximo de miembros no electos de la Junta y la exigencia, para su válida constitución, de la presencia de un número mayor de electos que de externos.⁴⁰ A las que debe sumarse el carácter meramente facultativo de la presencia de no electos en la Junta. El legislador ofrece al alcalde la posibilidad –no le impone la obligación– de nombrar a este tipo de miembros.

Estas cautelas, como bien se entiende, no son suficientes para eliminar las mencionadas dudas. Así, por ejemplo, se ha destacado que el límite establecido en relación con la válida constitución del órgano no supone una garantía suficiente para impedir que las decisiones puedan ser tomadas imperando el voto mayoritario de miembros no electos. Tal cosa es posible porque el legislador no ha tomado en consideración la hipótesis de que se abstengan todos o algunos de los miembros electos o bien de que el voto de los no electos desequilibre un posible empate entre los que ostentan la condición de concejales.⁴¹

Los recelos existentes sobre la constitucionalidad de esta medida deben ser superados. Derivan dichos recelos de una interpretación demasiado rígida y formalista del artículo 140 de la Constitución. Si no nos apegamos a su literalidad, deudora de una concepción estrictamente corporativista de la Administración local, hoy ya superada, el precepto adquiere una amplitud y flexibilidad que permite cobijar en su seno la decisión adoptada por el legislador. Es más, resulta coherente con la parlamentarización de la forma de gobierno de los municipios de gran población y con la configuración de la Junta como un auténtico gobierno, el hecho de que la persona que lo preside –el alcalde– pueda incorporar a externos en los que deposita su confianza. Por otro lado, resulta insostenible la interpretación constitucional que conduzca a concentrar la totalidad de la actividad municipal, no sólo la de carácter político, sino también la puramente administrativa, en manos de los electos. La realidad demuestra, simplemente, que esa concentración no es posible. No lo es, al menos, en los municipios que sobrepasan una determinada dimensión. La participación de personas no electas en el desempeño de esas funciones, además de precisa, puede resultar conveniente para una mejor satisfacción de las exigencias de eficacia y eficiencia que presiden la actividad del municipio.⁴²

39. Esa preocupación está presente incluso en la propia presentación del proyecto de ley realizada por el ministro de Administraciones Públicas, Sr. Arenas Bocanegra, ante el Congreso de los Diputados. Tras destacar la novedad que supone la posible presencia en la Junta de personas que no tengan la condición de electos, añade que, no obstante, “se establecen unas limitaciones para que siempre esa comisión de gobierno sea un reflejo de la representación popular de los ciudadanos”; en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, VII Legislatura, núm. 264, sesión plenaria núm. 255, celebrada el 26 de junio de 2003, pág. 13699.

40. En la justificación de la enmienda que propuso la incorporación de esas dos cautelas –la ya citada enmienda núm. 230– puede leerse que con ella “se fortalece, respecto del proyecto [de ley], el desarrollo de lo previsto en el artículo 140 de la Constitución”.

41. Dictamen núm. 261, de 17 de febrero de 2004, del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya.

42. JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Llei de modernització i règim local: Una perspectiva constitucional”, texto provisional, *op. cit.*, pág. 7.

3.6. El carácter secreto de las deliberaciones de la Junta de Gobierno Local

Según dispone el artículo 126.5 de la LBRL, “las deliberaciones de la Junta de Gobierno Local son secretas”. Añade, no obstante, que a sus sesiones podrán asistir los concejales no pertenecientes a la Junta y los titulares de los órganos directivos, pero, “en ambos supuestos, cuando sean convocados expresamente por el alcalde”.

En una primera lectura, el carácter secreto de las sesiones de la Junta no parece constituir un dato que diferencie este régimen especial del régimen municipal común. En relación con este último, en efecto, el artículo 70.1, párrafo segundo, de la LBRL, establece también que “no son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local”.

El artículo 126.5 que analizamos también ha suscitado dudas de constitucionalidad. Una lectura ahora atenta revela un diverso contenido en los dos preceptos indicados: mientras que el artículo 70.1 declara que “no son públicas” las sesiones de la Junta, el artículo 126.5 impone que “son secretas”. Se argumenta que la imposición del secreto va mucho más allá que la previsión de que las deliberaciones no sean públicas, pudiendo suponer la infracción del principio democrático, el principio de seguridad jurídica y el derecho a participar en los asuntos públicos mediante representante (artículos 1.1, 9.3 y 23.1 de la Constitución).⁴³

A pesar de que no generó una gran discusión, este punto fue objeto de debate durante la tramitación parlamentaria de la ley. En concreto, y aunque fue rechazado, un grupo parlamentario propuso suavizar la redacción del precepto. De este modo, el secreto constituiría la regla, pero admitiéndose la posibilidad de exceptuarla: “Las deliberaciones de la Junta de Gobierno Local son secretas, salvo que el reglamento orgánico de la entidad o las normas orgánicas que regulan la Junta de Gobierno Local establezcan el carácter público de sus sesiones con carácter general o respecto de aquellos asuntos en que así se determine.”⁴⁴ Pero la suavización propuesta no tiene su origen en la existencia de una preocupación acerca de la constitucionalidad del precepto, en la redacción proporcionada por el proyecto de ley, sino en el deseo de mantener la coherencia con otras enmiendas presentadas respecto al artículo 70.1 de la LBRL. En estas enmiendas, en efecto, se introduce la posibilidad de exceptuar la regla de la no-publicidad de las sesiones de la Junta en el régimen municipal común, con la confesada intención de profundizar en la participación e información de los ciu-

43. Dictamen núm. 261, de 17 de febrero de 2004, del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya. Con base en las razones indicadas en el texto, el órgano consultivo concluye estimando inconstitucional ese primer inciso del artículo 126.5 de la LBRL.

44. Se trata de las enmiendas núm. 233, presentada en el Congreso, y núm. 179, presentada en el Senado, por el Grupo Parlamentario Socialista; en Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de ley, núm. 157-9, de 18 de septiembre de 2003, pág. 118, y en Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, VII Legislatura, Serie II: Proyectos de Ley, núm. 166 (d), de 12 de noviembre de 2003, pág. 98.

dadanos⁴⁵ o bien de agilizar y hacer más eficaz la función de control y fiscalización atribuida al Pleno.⁴⁶

La previsión del carácter secreto de las deliberaciones de la Junta en los municipios de gran población, en nuestra opinión, no supone vulneración alguna del texto constitucional. Es más, resulta una medida coherente con la nueva configuración que se pretende dar a este órgano municipal como un verdadero órgano de gobierno. Lo que explica su acercamiento, también en este extremo, al régimen de funcionamiento de los órganos de gobierno de los niveles territoriales superiores, tanto el estatal⁴⁷ como los autonómicos.⁴⁸

3.7. La necesaria existencia de distritos

En el marco del régimen común, el actual artículo 24.1 de la LBRL permite a los municipios establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada. El segundo apartado del mismo artículo se remite, en lo referente a los municipios de gran población, a lo establecido en el artículo 128. De la regulación contenida en este precepto nos interesa destacar, en primer término, el carácter imperativo empleado: "Los ayuntamientos deberán crear distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada." Los distritos son, pues, en estos municipios de régimen especial, de existencia necesaria.⁴⁹

Alguna discusión suscitó, durante la tramitación parlamentaria, la organización del distrito. Según el texto definitivamente aprobado, corresponderá al Pleno municipal la creación de los distritos y su regulación. Conviene recordar, en este punto, que la regulación de los distritos constituye uno de los contenidos reservados a la nueva categoría de los "reglamentos de naturaleza orgánica" [artículo 123.1.c) de la LBRL]. La presidencia del distrito corresponderá en todo caso a un concejal, cons-

45. Enmiendas núm. 199, presentada en el Congreso, y núm. 153, presentada en el Senado, por el Grupo Parlamentario Socialista. En ellas se propone añadir: "No obstante, el reglamento orgánico de cada entidad podrá establecer el carácter público de sus sesiones, con carácter general o respecto de aquellos asuntos en que así se determine"; en Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de ley, núm. 157-9, de 18 de septiembre de 2003, pág. 104, y en Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, VII Legislatura, Serie II: Proyectos de Ley, núm. 166 (d), de 12 de noviembre de 2003, pág. 88.

46. Enmiendas núm. 94, presentada en el Congreso, y núm. 13, en el Senado, por Izquierda Unida. En ellas se propone añadir, a la regla del carácter no público de las sesiones de la Junta: "Salvo que el Pleno acuerde lo contrario"; en Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de ley, núm. 157-9, de 18 de septiembre de 2003, pág. 69, y en Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, VII Legislatura, Serie II: Proyectos de Ley, núm. 166 (d), de 12 de noviembre de 2003, pág. 41.

47. El artículo 5.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de organización, competencia y funcionamiento del Gobierno, dispone que: "Las deliberaciones del Consejo de Ministros serán secretas."

48. Por ejemplo, el artículo 75 de la Ley catalana 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, establece que los miembros del Consejo Ejecutivo "están obligados a guardar secreto de las deliberaciones o de las opiniones y los votos que cada uno emita".

49. La enmienda núm. 236, presentada en el Congreso por el Grupo Parlamentario Socialista, propuso modificar la redacción del primer apartado del artículo 128 con la intención, según puede leerse en la justificación, de "establecer el carácter facultativo en la creación de los distritos"; en Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 157-9, de 18 de septiembre de 2003, págs. 118 y 119.

tituyendo una competencia indelegable del alcalde su nombramiento y cese [artículos 124.4.e), 124.5 y 128.3 de la LBRL].⁵⁰

Respecto a la forma de designación de los miembros del órgano colegiado de gobierno del distrito (“Junta de Distrito” o “Consejo de Distrito”, en la terminología empleada por algunas fuerzas parlamentarias), se rechazó la propuesta de que fuesen elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto entre los electores censados en el territorio del distrito. Propuesta que se completaba con la petición de reformar la legislación electoral para posibilitar la conversión de cada distrito, como fracciones del territorio municipal, en una circunscripción electoral a esos efectos.⁵¹

4. Algunas consideraciones finales

4.1. Progresiva extensión del ámbito de aplicación del régimen especial

De la lectura de la LMMGL resulta claramente la voluntad del legislador estatal de ampliar el ámbito de aplicación del régimen especial. Manifestación inequívoca de esa voluntad es la progresiva extensión de ese ámbito, a lo largo de la tramitación parlamentaria de la ley, que irá incluyendo cada vez más municipios. El resultado final es que el régimen contenido en el título X no es, evidentemente, una ley de “grandes ciudades”, pero tampoco puede ser calificado, a pesar de su rúbrica, como régimen de “municipios de gran población”. Por mucho que se fuerce la interpretación de esta última expresión, no podremos incluir en ella municipios a los que potencialmente resulta de aplicación. Así, por ejemplo, a los municipios de menos de 75.000 habitantes, que sean capitales de provincia, comunidad autónoma o sede de instituciones autonómicas. Voluntad expansiva que, por otro lado, llega hasta el punto de englobar, dentro del régimen especial, a otro tipo distinto de entidad local (cabildos insulares canarios). Asimismo, es expresión de esa voluntad, en otro plano distinto, la decisión del legislador de mantener el régimen especial aunque el municipio haya perdido la cifra de población determinante de su aplicación. Decisión que se toma, además, sin que puedan intervenir el propio municipio interesado ni la comunidad autónoma correspondiente.

Esta extensión conlleva incluir dentro del ámbito de aplicación municipios muy heterogéneos. Municipios con necesidades tan dispares que difícilmente pueden ser satisfechas con un mismo estatuto especial. Poco tienen que ver las peculiaridades derivadas del hecho metropolitano con las que puedan concurrir en muni-

50. La enmienda núm. 21, presentada en el Congreso por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, proponía introducir la relevante matización de que el nombramiento del presidente corresponde al alcalde, en efecto, pero “a propuesta del Pleno del distrito, cuya composición se corresponderá con los resultados electorales habidos en el mismo”; en Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 157-9, de 18 de septiembre de 2003, pág. 44.

51. Enmienda números 6 y 7, presentadas, en el Congreso, por D. Joan Saura Laporta, integrado en el Grupo Parlamentario Mixto (Iniciativa per Catalunya-Verds), y enmienda núm. 21, presentada, en la misma cámara, por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida; en Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 157-9, de 18 de septiembre de 2003, págs. 41 y 44, respectivamente.

cipios capital de provincia, autonómica o sede de instituciones autónomas de población inferior incluso a los 75.000 habitantes. El “café para casi todos”, legalmente servido, casa mal con el propósito confesado del legislador, en la exposición de motivos, de ofrecer “un tratamiento específico suficiente” al “gobierno urbano”.⁵²

Resulta paradójico, por último, que sea Barcelona el único municipio expresamente excluido del ámbito de aplicación del régimen especial. En el origen del debate sobre dicho régimen, en su formato inicial de ley de grandes ciudades y como régimen municipal especial incluido en la LBRL después, se encuentra el impulso del Ayuntamiento barcelonés y del Parlamento catalán para la aprobación de la parte estatal de la Carta Municipal de Barcelona. Aprobación ésta que, tras la entrada en vigor del nuevo título X, continúa pendiente.

4.2. Distribución de competencias en relación con el régimen especial

La disposición final primera de la LMMGL, bajo la expresiva rúbrica de “Habilitación competencial”, establece que todos los preceptos contenidos en la ley, incluido, por tanto, el régimen especial del título X en su integridad, “constituyen legislación básica del Estado en materia de régimen local, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución”.⁵³

De la regulación contenida en la LMMGL resulta una determinada distribución de competencias entre los tres actores en presencia: el Estado, las comunidades autónomas correspondientes y los municipios interesados. En aras a una mayor claridad, podemos analizar la distribución resultante desde las tres siguientes perspectivas: respecto a la determinación del contenido del régimen especial, la fijación de su ámbito de aplicación y la decisión sobre dicha aplicación a un municipio concreto.

4.2.1. Respecto a la determinación del contenido del régimen especial

El contenido del régimen especial de los municipios de gran población, de carácter esencialmente organizativo, se establece en el nuevo título X que se adiciona a la LBRL. Título que, como ha quedado indicado, tiene el carácter de legislación básica del Estado (disposición final primera de la LMMGL).

De lo dicho resulta que este régimen especial municipal no supone ninguna excepción a la regla que rige respecto al régimen jurídico de los municipios en su conjunto y, más en general, en la materia régimen local. Esta regla consiste en la

52. En la presentación del proyecto de ley en el Congreso, el ministro de Administraciones Públicas, Sr. Arenas Bocanegra, llega a afirmar que nos encontramos delante de “una nueva experiencia, de un nuevo modelo jurídico administrativo para las grandes ciudades españolas, que, *en el futuro y paulatinamente, podrá trasladarse a todos los entes locales*” (la cursiva es nuestra); en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, VII Legislatura, núm. 264, sesión plenaria núm. 255, de 26 de junio de 2003, pág. 13699.

53. Solamente se exceptúa de este carácter básico un precepto que no forma parte del régimen especial de los municipios de gran población. En concreto, se trata de la nueva disposición adicional novena, que se añade a la LBRL, en la que se contiene una norma de carácter organizativo referida a la Administración General del Estado. Según esta disposición, el Gobierno deberá crear un “observatorio urbano”, dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas.

superposición de tres conjuntos normativos, ordenados del siguiente modo: legislación básica estatal sobre régimen local, legislación autonómica de desarrollo y, por último, normativa autónoma municipal.

Esta solución merece una valoración negativa desde la perspectiva autonómica. El legislador autonómico no sólo no puede decidir libremente el contenido organizativo del régimen especial a aplicar a los municipios situados en su territorio, sino que, además, debe respetar una regulación básica estatal que, lejos de ser principal, es sumamente extensa, detallada y minuciosa. En otras palabras, el legislador estatal ha decidido no remitir esta regulación a los autonómicos y, además, les ha dejado un muy escaso margen de actuación.

Más negativa es la valoración, por similares razones, desde la óptica de los municipios de gran población. Poco poder de decisión les queda en el ámbito de la autoorganización, núcleo duro de la autonomía municipal: sobre la normativa básica se superpondrá una normativa autonómica de desarrollo probablemente no menos prolija.⁵⁴ El hecho diferencial de su dimensión, esto es, constituir un municipio de gran población, con la consiguiente presunción de poseer mayores capacidades y medios para su autogobierno, no tiene traducción en el plano de su poder normativo de autoorganización. No son objeto de un trato favorable en relación con los municipios de régimen común.

Bien mirado, resulta que, respecto al poder de autoorganizarse, los municipios de gran población se encuentran en peor situación que los municipios de régimen común. Y ello por obra del nuevo artículo 19.3 de la LBRL. Según este precepto, adicionado por la LMMGL, la organización de los municipios de gran población se rige por las normas contenidas en el título X, pero también, en lo no previsto en dicho título, "será de aplicación el régimen común regulado en los artículos siguientes". Es decir, sobre estos municipios pesa una mayor cantidad de normas básicas estatales sobre organización: todas las contenidas en su régimen especial y, supletoriamente, todas las del régimen municipal común. Esta mayor densidad de las bases, unido a su probable desarrollo autonómico, determina una reducción del espacio de autodisposición de este tipo de municipios.

4.2.2. Respecto a la fijación del ámbito de aplicación del régimen especial

Cuestión distinta a la determinación del contenido del régimen especial es la fijación de su ámbito subjetivo de aplicación. El legislador estatal ha optado por ser él quien determine, con el carácter de legislación básica, los criterios que permiten dicha fijación (artículo 121.1 de la LBRL).

A pesar de que fue objeto de discusión durante la tramitación parlamentaria, ha quedado descartada la remisión a la ley autonómica de la determinación, dentro de su territorio, de los municipios incluidos dentro del ámbito de aplicación del

54. Puede producirse la paradoja, reveladora de la insatisfactoria situación en la que quedan los municipios, de que alguno de ellos, a los que resulte aplicable el nuevo régimen especial, ya dispongan de alguno de los órganos previstos e impuestos ahora en el título X. La diferencia estriba en la mutación experimentada por esa organización, que pierde su origen en el poder de autoorganización del municipio, quien decidió voluntariamente su creación y configuración, y se vincula a la legislación básica estatal, que imperativamente impondrá tanto su existencia como su régimen jurídico.

régimen especial. Esta propuesta se formuló, vía enmiendas, de dos maneras diversas. Según una primera tesis, el legislador estatal básico debía limitarse a realizar una total remisión de la toma de la decisión al normador autonómico. De este modo, el régimen resultaría de aplicación “a los municipios cuya población supere la cifra de habitantes que señalen las comunidades autónomas en su legislación sobre régimen local para su respectivo ámbito territorial”.⁵⁵ Otras enmiendas, en cambio, no proponen suprimir completamente la intervención estatal en la determinación del ámbito de aplicación, pero le atribuyen un carácter subsidiario a la legislación autonómica. Así, el régimen del título X resultaría de aplicación “a los municipios que reúnan las características que determinen las asambleas legislativas autonómicas correspondientes y, en defecto de legislación autonómica, serán de aplicación” a los municipios indicados en el proyecto de ley presentado.⁵⁶

Otro problema distinto es saber si el legislador autonómico puede establecer otro régimen especial, distinto del estatal contenido en el título X, aplicable a los municipios situados dentro de su territorio y que él mismo califique como “municipio de gran población”.

4.2.3. Respecto a la decisión sobre la aplicación del régimen especial a un municipio concreto

En este punto cobran importancia las reflexiones realizadas sobre la existencia de dos modos de aplicación del régimen especial: aplicación directa e imperativa y aplicación por decisión del legislador autonómico. El papel que juegan los tres actores en presencia –Estado, comunidad autónoma y municipio interesado– es distinto en función del modo que deba seguirse para la aplicación del régimen especial.

4.2.3.1. Distribución de competencias en el modo de aplicación directa

En este grupo de municipios, la aplicación del régimen especial se produce por la sola voluntad del legislador estatal (artículo 121 de la LBRL y disposición transitoria primera de la LMMGL). No hay ninguna intervención del legislador autonómico correspondiente. Pero tampoco del municipio interesado. La aplicación del mencionado régimen no se condiciona a la existencia de una petición municipal previa.

Ni que decir tiene que esta solución merece una fuerte valoración negativa desde la perspectiva autonómica y, especialmente, desde la municipal. No está en

55. Son enmiendas presentadas, dentro del Grupo Parlamentario Mixto, por el Bloque Nacionalista Galego. Se trata de la enmienda núm. 81, de D. Carlos Aymerich Cano, presentada en el Congreso de los Diputados y la enmienda núm. 58, de D. Anxo Manuel Quintana González, presentada en el Senado; en Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 157-9, de 18 de septiembre de 2003, pág. 65, y Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, VII Legislatura, Serie II: Proyectos de Ley, núm. 166 (d), de 12 de noviembre de 2003, pág. 55.

56. Se trata de las enmiendas núm. 275, presentada en el Congreso, y núm. 210, presentada en el Senado, por el Grupo Parlamentario Catalán de Convergència i Unió; en Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 157-9, de 18 de septiembre de 2003, pág. 130, y Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, VII Legislatura, Serie II: Proyectos de Ley, núm. 166 (d), de 12 de noviembre de 2003, pág. 107.

manos de estos sujetos decidir acerca de la aplicación del régimen especial. Mejor dicho, presuponiendo el cumplimiento de los requisitos necesarios para su aplicación, puesto que, en caso contrario, en ningún caso sería posible pretender la aplicación del régimen especial, lo que no está en manos de los sujetos indicados es poder decidir su no-aplicación.

4.2.3.2. Distribución de competencias en el modo de aplicación por decisión autonómica

En esta segunda hipótesis, el legislador estatal, que ha fijado los criterios que determinan el ámbito de aplicación del régimen especial, remite al legislador autonómico correspondiente la toma de la decisión sobre su aplicación en cada caso concreto. Pero le impone un límite: esta decisión debe ser tomada siempre a iniciativa del municipio interesado. Reserva de iniciativa, ya examinada, que garantiza la intervención municipal en el proceso decisional.

El reconocimiento de la exclusividad en la iniciativa, introducido en el dictamen emitido por la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados, ha sido el máximo de intervención reconocido al municipio en la decisión para la aplicación sobre él del régimen especial. Solamente de manera colateral se ha planteado la posibilidad, durante la tramitación parlamentaria de la ley, de que sea la propia entidad local quien pudiese tomar esa decisión en solitario, sin la mediación necesaria de la ley autonómica. Así, en la propuesta rechazada de incluir los municipios turísticos dentro del ámbito de aplicación del título X. En este caso, se supeditaba la aplicación del régimen especial no a la decisión de la asamblea autonómica, sino a que "así lo decidiesen mediante acuerdo del pleno municipal".⁵⁷ Y también, aunque el tipo de ente local sea distinto, en la también rechazada proposición de extender el mencionado régimen a las provincias. Esta aplicación tendría lugar "siempre que el Pleno así lo acuerde, por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, o así lo disponga su reglamento orgánico".⁵⁸

4.3. Mantenimiento del uniformismo revestido de diferenciación

De la lectura de la Exposición de motivos de la LMMGL pueden extraerse las siguientes premisas que fundamentan el establecimiento del régimen contenido en el título X: el régimen local español se ha caracterizado tradicionalmente por

57. Enmienda núm. 75, presentada en el Congreso por D. José Núñez Castaín, integrado en el Grupo Parlamentario Mixto (Partido Andalucista); en Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 157-9, de 18 de septiembre de 2003, pág. 63.

58. Nos referimos a las enmiendas núm. 36, presentada en el Congreso por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, y núm. 63, presentada en la misma Cámara por D. Joan Saura Laporta, integrado en el Grupo Parlamentario Mixto (Iniciativa per Catalunya-Verds); en Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 157-9, de 18 de septiembre de 2003, págs. 49 y 59, respectivamente. En el Senado, por su parte, D. José Cabrero Palomares y D. Eduardo Cuenca Cañizares, presentaron la enmienda núm. 51; en Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, VII Legislatura, Serie II: Proyectos de Ley, núm. 166 (d), de 12 de noviembre de 2003, pág. 53.

una rígida y excesiva uniformidad; las exigencias de la vida local imponen superar esta uniformidad y, con ello, modificar en lo necesario la regulación contenida en la LBRL; consecuencia de esta uniformidad es la consideración de todos los municipios como entidades merecedoras de un tratamiento jurídico uniforme, estableciéndose, de este modo, un régimen jurídico municipal sustancialmente similar para todos ellos; de este uniformismo se han resentido singularmente las mayores ciudades españolas que no encuentran, en el régimen local vigente, una respuesta satisfactoria a sus necesidades específicas. La respuesta del legislador a estas necesidades es el establecimiento del régimen especial de los municipios de gran población del nuevo título X de la LBRL.

Nada que objetar al diagnóstico realizado por el legislador estatal. Ni tampoco a la receta que extiende, esto es, la conveniencia de establecer un régimen específico para las "mayores ciudades españolas" o "municipios altamente poblados" y distinto del régimen municipal común. Lo que no se comparte es el modo como se ha articulado jurídicamente ese estatuto especial. A nuestro juicio, el modo elegido ha supuesto la pérdida de una oportunidad de diversidad en favor de la uniformidad. Si el legislador realmente deseaba romper la uniformidad, en aras a la diferenciación, el título X no es un instrumento adecuado para alcanzar ese objetivo.

El fracaso de la diversidad o, lo que es lo mismo, el mantenimiento de la uniformidad, respecto al régimen de los municipios de gran población, tiene, al menos, las siguientes manifestaciones:

a) La gran extensión del ámbito de aplicación del régimen especial. No es necesario insistir en la idea de que el régimen contenido en el título X no limita su ámbito de aplicación únicamente a las "grandes ciudades", ni siquiera a los verdaderos "municipios de gran población". Su generalización a amplios grupos de municipios, vía criterios de aplicación diversos, contradice el propósito inicial del legislador de identificar las necesidades peculiares del "gobierno urbano" y procurarles su satisfacción mediante un régimen específico.

b) La atribución al régimen especial del carácter de legislación básica y, por tanto, uniforme. La determinación del ámbito de aplicación del régimen especial, su contenido y, en algunos casos, la toma de la decisión sobre su aplicación a municipios concretos, son aspectos esenciales del régimen de los municipios de gran población cuya regulación se ha reservado el legislador estatal, que, además, ha decidido atribuir a sus normas el carácter de básicas. Estas bases, entendidas, como lo hace nuestra jurisprudencia constitucional, como mínimo denominador común, determinan un alto grado de uniformidad en este ámbito.

c) El incremento en la densidad de las bases estatales. La LMMGL en general, y el nuevo título X de la LBRL en particular, han supuesto un incremento de densidad en unas ya tupidas bases estatales sobre régimen local. Este avance de lo básico se ha producido tanto en extensión como en intensidad. De entrada, se consideran básicos ámbitos que hasta el momento no habían merecido esa calificación. Por ejemplo, el propio régimen especial para las grandes ciudades o municipios altamente poblados. Pero también hay un aumento en la intensidad de lo básico: las normas estatales contienen una regulación minuciosa, prolija y de detalle. Piénsese, por ejemplo, en la completa regulación en aspectos estrictamente organizativos, hasta ahora de carácter no necesario, que se contiene en el título X.

Consecuencia del paso adelante dado por la legislación básica es un paralelo retroceso de los vehículos normativos de introducción de la diversidad: reducción del espacio disponible por el legislador autonómico y, sobre todo, por el propio normador municipal.

d) La limitación del contenido del régimen especial a la organización. El propio título X lleva por rúbrica “Régimen de organización de los municipios de gran población”. Su lectura confirma la limitación de su objeto a los aspectos relativos a la organización y funcionamiento de estos municipios. La diversidad, por tanto, no va más allá. Significativamente, y a pesar de existir necesidades específicas incuestionables, el régimen especial no singulariza el régimen de competencias ni el de financiación de estos municipios.⁵⁹ Lo que debe ser entendido como una decisión consciente, puesto que fueron rechazadas las pretensiones mantenidas, en esta dirección, por algunas fuerzas parlamentarias durante la tramitación de la ley.⁶⁰

e) La negación de la diversidad en el interior del régimen especial. La aprobación de un régimen específico para los municipios de gran población supone, con los límites que se han indicado, una concesión a la diversidad, en tanto que se introduce un régimen distinto del municipal común. Ahora bien, habida cuenta que no se encuentran en idéntica situación todos los municipios incluidos dentro del extendido ámbito de aplicación del título X, podría haberse realizado también alguna concesión a la diversidad en el interior del régimen de los municipios de gran población. En otras palabras, se podría haber permitido una aplicación diferenciada, siquiera parcialmente, en atención a la heterogeneidad de los municipios destinatarios. Si se permite la expresión, una suerte de aplicación “a la carta”. Aunque de manera colateral, esta aplicación diferenciada del régimen del título X se presupone en algunas propuestas defendidas, pero rechazadas, durante la tramitación parlamentaria de la ley. Así, en la propuesta de reconocimiento, a los municipios de Madrid y Barcelona, de un derecho de opción entre el mantenimiento de su régimen especial vigente o bien la aplicación, total o parcial, del nuevo régimen del título X. La diversidad se introduce dentro de este último régi-

59. Sorprendentemente, el propio ministro de Administraciones Públicas, Sr. Arenas Bocanegra, en la presentación del proyecto de ley ante el Congreso, reconoce expresamente que si hay una “asignatura pendiente en el ámbito institucional de España, esa es la atención diaria a las corporaciones locales y una mayor definición de las mismas *en los terrenos competenciales y en los terrenos financieros*”, esto es, precisamente en los ámbitos no resueltos por el título X; en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, VII Legislatura, núm. 264, sesión plenaria núm. 255, de 26 de junio de 2003, pág. 13697.

60. En concreto, la enmienda núm. 52, presentada por D. Joan Saura Laporta, integrado en el Grupo Parlamentario Mixto (Iniciativa per Catalunya-Verds), propone adicionar un nuevo artículo en el que se establezcan “nuevas materias sobre las que los municipios grandes tengan competencias, como la seguridad ciudadana, justicia municipal, inmigración, telecomunicaciones, etcétera”. Por su parte, la enmienda núm. 77, presentada por D. José Núñez Castaín, integrado también en el Grupo Parlamentario Mixto (Partido Andalucista), propone atribuir a los municipios de gran población las siguientes competencias: “a) prevención y mantenimiento de la seguridad ciudadana; b) establecimiento, implantación y gestión de planes propios de protección civil; c) regulación del tráfico de vehículos y personas en vías urbanas; d) designación de los jueces municipales de paz; e) preservación, restauración y mejora del medio ambiente urbano y natural, así como la potestad sancionadora en esta materia; f) tutela del patrimonio histórico en los bienes de interés cultural; g) participación en la gestión del dominio público estatal y autonómico.” Ambas enmiendas pueden encontrarse en Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 157-9, de 18 de septiembre de 2003, págs. 54 y 64, respectivamente.

men por la vía de admitir, en algunos casos, su aplicación parcial.⁶¹ Asimismo, se introduce también en la propuesta de limitar la aplicación de parte del contenido del título X únicamente a los municipios cuya población supere los 500.000 habitantes. En concreto, sólo a estos municipios debía resultar aplicable los preceptos relativos al régimen singular de las funciones reservadas a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional y al órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.⁶²

61. Enmiendas núm. 61, presentada por D. Joan Saura Laporta, integrante del Grupo Parlamentario Mixto (Iniciativa per Catalunya-Verds), y núm. 255, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista; en Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 157-9, de 18 de septiembre de 2003, págs. 58 y 125, respectivamente.

62. Se trata de la enmienda núm. 59, presentada en el Senado por D. Anxo Manuel Quintana (BNG). En su justificación puede leerse: "La extensión de los ayuntamientos a los que resultará de aplicación el régimen de municipios de gran población a más entidades locales hace difícil que muchas de ellas puedan asumir las consecuencias orgánicas, operativas y funcionales y el coste operativo que dicho régimen singular conlleva: órgano de gestión económico-financiera, secretarías de área, órgano para la resolución de reclamaciones económico-administrativas, etc."; en Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, VII Legislatura, Serie II: Proyectos de Ley, núm. 166 (d), de 12 de noviembre de 2003, pág. 56.