

La reforma del régimen de las grandes ciudades: la cuestión metropolitana y la Carta Municipal de Barcelona

Jaume Galofré i Crespi
*Director del Gabinet Jurídic Central
de la Generalitat de Catalunya*

1. Introducción.
2. El proceso de aprobación de la Carta Municipal de Barcelona.
3. Contenido de la Carta Municipal de Barcelona.
 - 3.1. La organización municipal.
 - 3.2. Las competencias municipales.
4. El proceso de aprobación de la Carta Municipal de Barcelona en materias de competencia estatal.
 - 4.1. Contenido del anteproyecto de Carta aprobado por el Ayuntamiento de Barcelona en materias de competencia estatal.
 - 4.2. Aspectos de las actuaciones y negociaciones con la Administración del Estado.
5. Algunos comentarios acerca del contenido del título X de la Ley de medidas de modernización del gobierno local.
6. Consideración final.

1. Introducción

Uno de los mayores defectos que tradicionalmente se ha atribuido a las sucesivas regulaciones del régimen local español ha sido el tratamiento excesivamente uniforme de las entidades municipales, cuando la realidad es mucho más rica y heterogénea. No es lo mismo, como tantas veces se ha reiterado, un municipio de mil habitantes que uno de un millón; e incluso ocurre también que las necesidades de municipios que tienen la misma población pueden ser distintas por sus características morfológicas, económicas o de cualquier otra naturaleza. Lo que parece evidente es que a distintos hechos urbanos y sociales es conveniente otorgarles un tratamiento también distinto.

Pese a este tratamiento mayoritariamente uniforme, han existido algunas excepciones. Pueden recordarse los regímenes especiales para los desarrollos urbanos de las ciudades de Bilbao (Gran Bilbao) y Valencia (Gran Valencia), de mediados de los años cuarenta, y, especialmente, los regímenes especiales de Barcelona y Madrid, aprobados, respectivamente, en 1960 y 1963, y que mantuvieron su vigen-

cia, en todo o parte, hasta la Ley reguladora de las bases de régimen local de 1985 (LRBRL), e incluso después de ésta, en todo aquello que no se le opusiera.

Otro antecedente que conviene recordar es el de la creación, en 1953, de la Comisión de Servicios Comunes de los municipios de la comarca de Barcelona y su zona de influencia, organismo al que le fueron atribuidas fundamentalmente competencias de naturaleza urbanística, y que supuso un claro precedente de lo que después, en 1976, se convertiría en la entidad metropolitana Corporación Metropolitana de Barcelona, que asumió importantes competencias no sólo en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sino también en otros sectores como costas y playas, parques naturales, etcétera.

Citados estos antecedentes lejanos, en este trabajo se analizará el proceso que, a nuestro entender, ha desembocado en la aprobación de la Ley de medidas de modernización del gobierno local (LMMGL), especialmente en cuanto se refiere a su título X, dedicado a los llamados *municipios de gran población*. En este camino se analizan, como antecedentes inmediatos, la Carta Municipal de Barcelona, así como el debate sobre el tratamiento del hecho metropolitano; también las negociaciones entre el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento de Barcelona, primero, y luego con la Comisión Mixta integrada por representantes de la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona después, teniendo como objeto dichas negociaciones la aprobación de un régimen especial para el municipio de Barcelona.

Evidentemente, no se pretende que las aportaciones derivadas de las negociaciones con el Ayuntamiento de Barcelona fuesen determinantes para la aprobación de la LMMGL, pero tuvieron una especial influencia, como mínimo para desatar el proceso que llevó a dicha aprobación de la ley.

Otro elemento importante a tener en cuenta fueron los proyectos y estudios que se desarrollaron en el Ministerio de las Administraciones Públicas, especialmente en los primeros años de gobierno del Partido Popular.

2. El proceso de aprobación de la Carta Municipal de Barcelona

El planteamiento de modificar el viejo régimen especial de 1960 y aprobar uno nuevo, como Carta Municipal de Barcelona, puede decirse que tuvo lugar en el Ayuntamiento de Barcelona desde las primeras elecciones municipales democráticas en 1979.

Precisamente, una de las primeras decisiones del nuevo Ayuntamiento fue aprobar un reglamento de los consejos de distrito en que se dividía la ciudad. Por primera vez se articuló una organización que respondía, de alguna forma, a los resultados obtenidos por las fuerzas políticas en cada uno de los distritos en las últimas elecciones municipales. Así, el Consejo de Distrito se integraba por quince personas propuestas por las fuerzas políticas en proporción al número de votos obtenidos en las citadas elecciones.

Aunque esta formulación limitaba en alguna medida el poder del gobierno municipal, al situar a la oposición con mayor peso que el propio gobierno en algunos distritos, lo que significaba un hecho único en el ámbito municipal, lo cierto es que se partía de una concepción más amplia, como era la de resolver el gobierno y

administración del área metropolitana de Barcelona, puesto que la citada cesión de un cierto poder del gobierno a la oposición partía de la idea de que el municipio real era el área metropolitana dentro de la que cabían los municipios que la integraban, y unos cuasi municipios que eran los distritos. Téngase en cuenta que la mayor parte de los distritos de Barcelona son antiguos municipios agregados a dicho municipio. Tanto es así que la sede de muchos de ellos es la misma sede que los antiguos ayuntamientos.

Al mismo tiempo que tenía lugar este proceso de desconcentración de competencias en los distritos se iniciaron los primeros trabajos para la elaboración de la Carta Municipal de Barcelona. Estos trabajos se llevaron a cabo a través de comisiones del Pleno creadas al efecto, asistidas por especialistas y personal técnico de la propia corporación. Obviamente, y no hará falta repetirlo a lo largo de estas páginas, en los debates que se produjeron en el seno de las distintas comisiones del Pleno de la Carta Municipal, los grupos políticos afines al gobierno municipal tenían una posición política distinta a la del mayor grupo de la oposición, que en aquellos momentos tenía a su cargo el gobierno de la Generalidad de Cataluña. Los primeros, más cercanos a plantear tesis autonomistas de los municipios, mientras que Convergència i Unió (CiU), precisamente por su explicada situación al frente del gobierno catalán, veía con recelo el otorgar mayor poder al Ayuntamiento y especialmente a un posible gobierno metropolitano.

En efecto, la disyuntiva entre elaborar una carta municipal o bien una carta metropolitana fue una de las diferencias que más difícil hicieron la llegada de un consenso sobre la Carta. La cada día mayor afirmación de la Corporación Metropolitana de Barcelona, creada en 1976, había creado en el Gobierno de la Generalidad los recelos a que antes nos referíamos. La sensación de que la citada corporación ejercía un rol de contrapoder de la Generalidad fue el detonante de la decisión de disolverla que adoptó el Gobierno de Cataluña. Para entender esta situación nos hemos de situar en el momento en que todo esto ocurría, los años ochenta, en que el objetivo fundamental de las comunidades autónomas era el de su consolidación. Y fue en este momento cuando la de Cataluña se encontró frente a un fuerte poder local, que, además, extendía su gobierno a la mitad de la población de Cataluña, y en aspectos tan importantes como eran la ordenación del territorio y el urbanismo. Cuando, por las leyes de organización territorial de Cataluña del año 1987, se extinguió la Corporación Metropolitana de Barcelona la razón fundamentalmente invocada no fue la mayor o menor eficacia o eficiencia de su existencia o funcionamiento, sino la antes mencionada de haberse convertido en un serio contrapoder de la Generalidad.

La disolución de la Corporación Metropolitana supuso un frenazo a la negociación de la Carta Municipal. A pesar de ello, una de las leyes aprobadas, la municipal y de régimen local de Cataluña, estableció que Barcelona disfrutaría de un régimen especial aprobado por ley, y añadía, lo que nos parece importante por lo que después se verá, que para la elaboración de los trabajos y estudios previos a la ley tenía que constituirse una comisión mixta entre la Generalidad y el Ayuntamiento de Barcelona. La ley municipal a que nos referimos recordemos que era de abril de 1987. La citada comisión mixta no se crearía hasta transcurridos casi diez años.

La disolución de la Corporación Metropolitana de Barcelona vino acompañada de la creación de dos entidades metropolitanas, la de transportes y la del medio ambiente. Al mismo tiempo, una de las leyes de organización territorial de 1987 creó también las comarcas. Todo ello supuso una cierta atomización del tratamiento del área metropolitana de Barcelona: municipios, entidades metropolitanas, comarcas y la propia Generalidad ostentaban –y ostentan– competencias en el mismo ámbito territorial, lo que pugna con los más elementales principios de eficacia y eficiencia.¹

Entre los años 1987 y 1995 se elaboraron distintos anteproyectos de Carta Municipal, que no obtuvieron el consenso necesario para remitirlos al Gobierno de la Generalidad a efectos de que los convirtiera en proyecto de ley. El que más cerca estuvo fue un anteproyecto de 1991, que fue aprobado por el Ayuntamiento de Barcelona, pero con los votos favorables exclusivamente del equipo de gobierno.

Es de destacar que estos antiguos anteproyectos contenían previsiones que posteriormente han sido asumidas por todos los grupos políticos del arco catalán, mientras en aquellos momentos no supusieron ninguna prioridad a excepción del propio gobierno municipal, como podía ser la competencia para la gestión de grandes infraestructuras, como el puerto o el aeropuerto.

Sería dentro del período de mandato municipal 1995-1999 cuando tendría lugar la aprobación de la Carta Municipal de Barcelona. Como luego veremos, fue necesario que el Gobierno municipal rebajara en parte sus planteamientos para obtener el consenso alrededor de un anteproyecto de todas las fuerzas políticas municipales.

Posteriormente, se constituyó la Comisión Mixta con los representantes de la Generalidad, que asumió el anteproyecto con algunas modificaciones. Finalmente el Gobierno lo aprobó como proyecto de ley y se remitió al Parlamento. Finalmente, la ley fue aprobada el día 28 de diciembre de 1998.²

Lógicamente, el Parlamento de Cataluña aprobó una ley que contenía la regulación de competencias que le eran propias, excepto en materia de organización municipal, que luego se comentará. Por lo tanto, aquellas propuestas que contenía el anteproyecto que en su día presentó el Ayuntamiento de Barcelona,

1. Un hecho que pone de relieve la problemática planteada fue el siguiente: cuando poco antes de los Juegos Olímpicos de Barcelona y poco después de la aprobación de las leyes de organización territorial, se construyeron las rondas, se atribuyó la responsabilidad de las mismas, por tramos, a distintas administraciones públicas, Estado, Generalidad, Ayuntamiento de Barcelona, y también a la recientemente creada comarca del Barcelonès. Una sentencia obligó a pagar el justiprecio de una expropiación que afectaba al tramo que correspondía a la citada comarca. El valor del justiprecio era superior, en mucho, a todo el presupuesto de la comarca. Como ésta no podía cumplir los requerimientos judiciales de pago fueron procesados, por desobediencia, todos los miembros del consejo comarcal. La Generalidad y el Ayuntamiento de Barcelona acudieron en socorro del ente comarcal y se archivaron las actuaciones contra sus consejeros. Este hecho pone de relieve lo que en el texto se indica, en el sentido de que primaron principalmente las razones políticas frente a las de una mayor racionalización en la nueva organización territorial de Cataluña.

2. Después de tantos años de negociaciones, finalmente la Carta Municipal se aprobó con excesivas prisas. La razón fue que las elecciones autonómicas estaban a la vuelta de la esquina y nadie quería aparecer como culpable de un nuevo retraso.

pero que regulaba materias de competencia estatal, no fueron examinadas individualmente por el Parlamento de Cataluña. Sin embargo, los textos fueron entregados a los diputados que, previo su examen, aprobaron una proposición no de ley por la que instaba al Gobierno de la Generalidad a constituir una comisión mixta con el Ayuntamiento de Barcelona, a efectos de negociar con el Gobierno del Estado aquellas propuestas que afectaban a competencias de éste.

3. Contenido de la Carta Municipal de Barcelona

Cuando en el período 1995-1999 se inició de nuevo la negociación de la Carta Municipal de Barcelona, dentro del propio Ayuntamiento los representantes de CiU establecieron una condición previa y básica para negociar. Esta condición era que la Carta ni regularía ni contendría ninguna referencia al área metropolitana de Barcelona. Esta condición se cumplió, con una sola excepción que consistió en legalizar la Autoridad del Transporte Metropolitano (ATM). Antes esta entidad era un consorcio voluntario entre la Generalidad, la Entidad Metropolitana del Transporte y el Ayuntamiento de Barcelona.

Antes hemos indicado que el Ayuntamiento de Barcelona había aprobado un anteproyecto de Carta Municipal. Sin embargo, este anteproyecto articulado contenía, como indicábamos en el apartado anterior, tanto materias cuya regulación correspondía al Parlamento estatal como materias cuya competencia correspondía al Parlamento de Cataluña. Esto quería decir que los contenidos del conjunto de la Carta precisaban, y precisan hoy también, de mecanismos heterogéneos de producción legislativa, ya que para tener aprobado todo el conjunto que propuso el Ayuntamiento de Barcelona en su día sería necesaria la aprobación de una ley autonómica, lo que ya ha tenido lugar, y, además, distintas leyes estatales de naturaleza ordinaria, comprendiendo algunas básicas, y orgánicas.

Centrándonos ahora en el contenido de la Carta Municipal, aprobada en diciembre de 1998, examinaremos a continuación, en primer lugar, los aspectos más relevantes de su organización. El interés de este examen, como hemos dejado dicho al principio, radica en la influencia directa que tuvo en la redacción del título X de la LMMGL.

3.1. La organización municipal

Respecto a la organización municipal, la propuesta, que se convirtió luego en ley, partía de la base que en un gran municipio su organización debía estar más cerca de la de una gran administración pública que a la de un pequeño municipio. Este cambio consistía en convertir el Pleno municipal en un órgano con funciones normativas, planificadoras y programadoras, relevándole de aquellas otras funciones de carácter marcadamente ejecutivo, como pueden ser la contratación o el personal. Evidentemente, no pueden trazarse con carácter absoluto las fronteras entre uno y otro tipo de funciones, e incluso en ocasiones una función calificada como ejecutiva puede ser necesario que la conozca el Pleno, como pueden ser los contratos de gran peso económico.

El repetido cambio debía tener consecuencias también en los procedimientos y formas de actuar del Pleno. Si antes una ordenanza se aprobaba como un punto más del orden del día, ahora el Pleno le podría dedicar más tiempo y actuar como cualquier órgano legislativo, esto es, debatir cada precepto, así como sus correspondientes propuestas de enmiendas de supresión, de adición, etc. Las ordenanzas municipales no dejan de ser normas de carácter general que afectan muy directamente a los derechos, deberes y patrimonio de las personas y que, por lo tanto, su proceso de aprobación merece mayor reflexión de la que se les dedica normalmente.

Por otra parte, existen procedimientos de adopción de acuerdos que exigen que el Pleno conozca de ellos más de una vez, como ocurre con las mismas ordenanzas y reglamentos municipales, con el presupuesto y con los planes urbanísticos, para referirnos a los más importantes.

En estos casos, por lo que respecta al primero de los acuerdos que debe adoptar el Pleno en este tipo de procedimientos, normalmente denominado *aprobación inicial*, resulta más operativo que dicho acuerdo pueda ser adoptado por una de las comisiones del Pleno, que de esta forma dejan de ser órganos dedicados exclusivamente a funciones de consulta, propuesta e informe y pasan a convertirse también, sin perder las citadas funciones, en órganos activos. Además de las expresadas funciones, el Pleno debe poder delegarles también otras, con los límites que las normas establezcan.

En cualquier caso, la composición de estas comisiones, proporcional a la composición del Pleno, garantizan las mismas mayorías y minorías que en éste.

Si decíamos que en el Pleno deben residenciarse las funciones que antes hemos citado, de naturaleza que se podría equiparar a la parlamentaria, las funciones de naturaleza ejecutiva se reservan al alcalde y a la Comisión de Gobierno, que representan las dos patas del ejecutivo o gobierno municipal. En este sentido, la novedad más importante sería la atribución de competencias propias a la Comisión de Gobierno, además de las que le pudieran delegar el alcalde y el Pleno. El tipo de competencias que corresponderían a la Comisión de Gobierno serían las propias de un órgano colegiado de esta naturaleza: aprobación de proyectos de normas, de presupuestos, de planes y programas de actuación, así como de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización, entre otros, lo que da idea de su carácter ejecutivo y de gestión. En materia urbanística, por ejemplo, corresponde antes al Pleno aprobar los instrumentos de gestión cuando su naturaleza es claramente ejecutiva. Es lógico, por tanto, que el Pleno apruebe la norma, es decir, el plan urbanístico, mientras que su gestión se reserve a un órgano ejecutivo, como es la citada Comisión.

En materia organizativa se proponía, por tanto, modificar las competencias que correspondían a cada uno de los órganos municipales.

Otra modificación que, con respecto al régimen general, se proponía para la Carta de Barcelona era el cambio de nombre del Pleno que pasaría a denominarse Consejo Municipal (*Consell Municipal*).

El problema que se planteó con esta propuesta en materia de organización fue que la misma suponía una alteración de la LRBRL y, en consecuencia, su regulación era claramente de competencia estatal. Pero, por otra parte, el Gobierno de la

Generalidad no quería aprobar un proyecto de Carta de Barcelona cuyo contenido fuese el de regular de forma inconexa algunas competencias, sino que entendía que era fundamental introducir la materia organizativa, ya que de esta forma resultaba una ley de régimen local –como lo era la Carta de Barcelona– más estructurada y más acorde con nuestras leyes reguladoras de esta materia que siempre han incluido los aspectos organizativos entre los troncales y básicos del texto.

La solución al problema de forma que permitió al Parlamento de Cataluña legislar los aspectos organizativos de la Carta Municipal se arbitró en el marco del llamado *Pacto local*, que tuvo lugar en 1999, pero que se gestó durante el año anterior. Dicha solución consistió, en primer lugar, en que la propia Carta de Barcelona introdujo una disposición transitoria primera, que establecía lo siguiente: “Las disposiciones de esta Carta que comporten una adaptación especial para el Ayuntamiento de Barcelona del régimen general de organización y funcionamiento municipal entrarán en vigor y serán aplicables, en su caso, de acuerdo con lo que determine la Ley de bases del régimen local”; en segundo lugar, y en ejecución del Pacto local, se modificó la disposición adicional sexta de la LRBRL.

Esta disposición adicional sexta de la LRBRL establecía que los regímenes especiales de Barcelona y de Madrid de los años sesenta seguirían en vigor en todo aquello que no se opusiera, contradijera o resultara incompatible con la propia ley básica. Pues bien, esta disposición se modificó mediante la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local y otras medidas para el desarrollo del gobierno local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas.

La modificación a que nos referimos consistió en autorizar a las comunidades autónomas de Madrid y de Cataluña, *a instancia de los ayuntamientos de Madrid y de Barcelona y con respeto a la autonomía local*, a modificar, mediante ley de las respectivas comunidades autónomas, su régimen organizativo mediante las especialidades que la propia ley establece. Estas especialidades, ya apuntadas, se refieren al posible cambio de denominación de los órganos de gobierno municipal, a que las Comisiones del Pleno tengan competencias propias, lo mismo que la Comisión de Gobierno, y que se puedan asignar a dicha Comisión y al alcalde competencias que en el régimen general corresponden al Pleno, con el requisito de que dichas competencias sean delegables.

La regulación apuntada contiene aspectos muy relevantes. En primer lugar, que se produjo una ruptura clara del tradicional uniformismo local, pero sobre todo, y en segundo lugar, que las leyes especiales que podían aprobar las comunidades autónomas de Madrid y de Cataluña para los municipios de Madrid y Barcelona, respectivamente, se debían hacer *a instancia* de sus respectivos ayuntamientos; eran leyes, por tanto, que precisaban de un consenso. El único precedente que existía en nuestro ordenamiento, aunque menos intenso que el que se acaba de comentar, era el previsto en la Ley municipal y de régimen local de Cataluña de 1987, que recordemos que exigía la constitución de una comisión mixta entre la Generalidad y el Ayuntamiento de Barcelona para elaborar los trabajos de una carta municipal; aunque, repetimos, su contenido era de menor intensidad puesto que dichos trabajos se ponían en manos del Gobierno de la Generalidad sin ningún tipo de vinculación.

En cambio, de acuerdo con la nueva redacción de la disposición adicional sexta de la LRBRL, cuanto menos la iniciativa de la ley especial correspondía a los propios municipios de Madrid y Barcelona. También dicha disposición, ella misma, fue resultado de un pacto entre el Gobierno del Estado, la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona que permitió al Parlamento de Cataluña, como ya hemos explicado, aprobar la Carta Municipal de Barcelona con la singularidad apuntada de suspender parcialmente su aplicación en tanto no se aprobara la modificación de la LRBRL.

La Carta Municipal de Barcelona regula también la organización de la ciudad en distritos y la participación ciudadana. Ambas materias estaban reguladas por sendos reglamentos municipales, el de los consejos de distrito, de 1979, modificado en 1986, y el de participación ciudadana, también de 1986.

En su momento, se planteó que las citadas materias, cuya regulación es de competencia claramente municipal, debían incluirse en la Carta, puesto que al corresponder la aprobación de ésta al Parlamento de Cataluña podría resultar atentatorio para la autonomía local. Además de por otras razones,³ estas materias fueron incluidas en la Carta. En orden a concluir que no conculcaba la autonomía local no podemos olvidar que la Carta fue producto del consenso entre la Generalidad y el Ayuntamiento; por tanto, el Ayuntamiento nunca podía haber invocado que los preceptos reguladores de la organización en distritos y de la participación ciudadana le habían sido impuestos. Es claro, sin embargo, que si este consenso no hubiese existido sí que se podía haber entendido que se había atentado contra la autonomía local, puesto que la creación de órganos de gestión territorialmente desconcentrada, así como establecer los mecanismos de participación de los ciudadanos ante el Ayuntamiento son competencias que atañen exclusivamente al Ayuntamiento.

La regulación de los distritos que se adoptó fue el resultado de un largo proceso iniciado en 1979. A efectos de potenciar estos órganos, se arbitró un sistema de representación que tenía en cuenta los resultados que se habían producido en el distrito en las últimas elecciones municipales. Así, cada distrito tenía quince consejeros, vecinos del distrito, designados por el alcalde a propuesta de cada uno de los grupos políticos, y en proporción al resultado obtenido en el distrito por cada uno de ellos. El presidente del distrito, que había de ser concejal del Ayuntamiento, era designado por el alcalde a propuesta del consejo de distrito. Esta propuesta no tenía, en ningún caso, carácter vinculante, aunque en todos los casos el alcalde había nombrado al concejal propuesto por el Consejo de Distrito. Sin embargo, se planteó un problema que obligó a modificar, en parte, este planteamiento. En un distrito de Barcelona, en la propuesta del Consejo de Distrito

3. Estas otras razones eran, fundamentalmente, que algunos de los movimientos ciudadanos encabezados por la Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona (FAVB), estimaban que el Ayuntamiento no demostraría su voluntad de profundizar la participación si la regulación de ésta no se incluía en la Carta. Sin embargo, antes de 1986, cuando se aprobó el reglamento, dentro del movimiento ciudadano existía la impresión de que el Ayuntamiento pretendía regular la participación para encorsetarla. En esta materia, cada momento y cada municipio es distinto, como se comenta luego en el texto, al analizar la LMMGL.

sobre el concejal que debía presidirlo se produjo un empate en votos de los consejeros de distrito entre un concejal del equipo de gobierno municipal y uno de la oposición. El alcalde nombró al del equipo de gobierno y se originó un proceso judicial que dio la razón a los recurrentes de la oposición municipal, sobre la base de que si bien había existido empate en los votos emitidos por los consejeros del distrito, en votos ciudadanos en el distrito había obtenido más dicho grupo político de la oposición; y que ello vinculaba al alcalde.

Este proceso judicial y otro que se produjo con el mismo resultado, acompañados de una cada vez mayor transferencia de competencias a los distritos, tuvo como consecuencia más importante la de poner en cuestión la unidad de gobierno municipal. Por ello, en la Carta Municipal, se modificó la anterior regulación en el sentido de mantener el mismo procedimiento para el nombramiento del presidente del Consejo de Distrito, pero este órgano queda limitado a competencias de marcado carácter de propuesta e informe, mientras que las competencias ejecutivas del distrito se atribuyen al concejal de distrito nombrado libremente por el alcalde, con cuyo mecanismo queda preservada la citada unidad de gobierno municipal.

Respecto a las formas de participación ciudadana prácticamente no se introdujeron modificaciones a las que recogía el reglamento vigente cuando se aprobó la Carta y que se habían pactado en su día con representantes del movimiento ciudadano.⁴

Entre otras formas de participación que contempla la Carta figura el Consejo Social de Ciudad. Su constitución en una ciudad grande, si se quiere que sea realmente representativo, es muy difícil por no decir imposible. En Barcelona, no se ha constituido hasta hace muy poco tiempo y muchas de las personas que lo integran han sido directamente designadas por el propio Ayuntamiento. Son mucho más efectivos los consejos sectoriales, representativos de los distintos sectores económicos y sociales que el consejo de toda la ciudad, que siempre será de composición muy heterogénea y le será muy difícil arbitrar propuestas comunes.⁵

3.2. Las competencias municipales

Uno de los mayores obstáculos que siempre se habían interpuesto en el camino de aprobar una Carta Municipal para Barcelona era la negativa del Gobierno de la Generalidad a traspasar competencias al Ayuntamiento de Barcelona, acompañadas de su correspondiente financiación. Este obstáculo se pretendió resolver de

4. Entre estas formas de participación figura la llamada *gestión cívica*, que hace referencia a la posibilidad de que entidades sin afán de lucro ejerzan directamente competencias municipales. Esta forma de participación –no muy alejada, evidentemente, de la ancestral concesión– estaba pensada para un caso concreto. En el anteproyecto de Carta Municipal elaborado por el Ayuntamiento de Barcelona se establecía que el Aeropuerto de Barcelona sería gestionado por un consorcio integrado por el Estado, la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona. Pues bien, mediante la fórmula de la gestión cívica se pretendía substituir al Ayuntamiento por la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, de forma que ocupase el lugar del Ayuntamiento en el consorcio de forma incluso más intensa que la que pudiera derivar de una concesión administrativa.

5. Quizá el problema deriva de que el Pleno municipal ya cumple en buena parte con esta representación.

diversas formas. En los primeros anteproyectos redactados por los sucesivos equipos de gobierno municipal se planteó la transferencia de competencias de la Generalidad al Ayuntamiento, solución que no era del agrado del Gobierno de la Generalidad y que de hecho nunca llegó a admitirse.

Posteriormente, se tantearon otras soluciones, como podía ser la forma de la delegación, lo que hubiese permitido a la Generalidad ejercer un intenso control respecto al ejercicio de las competencias delegadas, fórmula que, sin embargo, tampoco cuajó, como tampoco lo hizo otra más que consistía, de forma análoga a como la LRBRL atribuye competencias a los municipios, en establecer una lista de materias respecto a las cuales la Generalidad, mediante las correspondientes leyes especiales, debía atribuir competencias al Ayuntamiento. También se desechó esta última fórmula porque no tenía ningún sentido aprobar una ley especial para un municipio que estableciera que su marco competencial se establecería por otras leyes especiales para el mismo municipio; en definitiva, este tipo de soluciones sólo servían para aprobar una ley que dejara las cosas igual.

La solución que finalmente se pactó partía de la base de que la autonomía local no supone exclusivamente el ejercicio de competencias, sino también la participación en los procesos de planificación y de decisión que les afecten directamente.⁶ Se trataba, por tanto, de encontrar una fórmula de participación del Ayuntamiento en el ejercicio de aquellas competencias de la Generalidad que tenían mayor influencia en las propias del municipio. Y esta fórmula fue la creación de consorcios que contrariamente al carácter voluntario que tenía su creación, en este caso vendrían impuestos por la Carta. Evidentemente, los consorcios nacían para prestar servicios que eran competencia de la Generalidad, ya que en el supuesto de que se hubiese obligado al Ayuntamiento de Barcelona, por ley del Parlamento, a "consorciar" materias de su competencia, se hubiese conculcado la autonomía local de dicho municipio.

Los consorcios que se crearon por la Carta de Barcelona fueron los de Vivienda, Servicios Sociales, Educación y la Autoridad del Transporte Metropolitano, así como la Agencia de Salud Pública, que aun cuando tiene dicho nombre de agencia no deja de ser un consorcio. Ya existía anteriormente, y la Carta también lo cita, el Consorcio Sanitario de Barcelona.

Los consorcios de Vivienda, Servicios Sociales, Educación y la ATM tienen mayoría de representantes de la Generalidad en sus órganos de gobierno, mientras que en la Agencia de Salud Pública la mayoría de los miembros de sus órganos de gobierno pertenecen al Ayuntamiento.

Pese a que la solución de crear los consorcios nació para evitar transferencias, en materia de servicios sociales la cuestión es distinta. La Ley de servicios sociales catalana distingue los servicios sociales de primer, segundo y tercer nivel, según el grado de intensidad. Los de primer nivel, por ejemplo, corresponderían a la atención domiciliaria y los de tercer nivel a los grandes centros de internamiento de personas con el máximo grado de dificultad. La ley atribuye el primer nivel a los ayuntamientos, el

6. Cf.: artículo 4.6 de la Carta Europea de la Autonomía Local.

segundo nivel a las comarcas y el tercer nivel a la Generalidad. El consorcio creado tiene como objeto la planificación y programación de los servicios sociales en el municipio de Barcelona y la gestión de los centros del tercer nivel, mientras los de segundo nivel, que corresponderían a las comarcas, se atribuyen al Ayuntamiento de Barcelona. Ocurre, sin embargo, que las comarcas, en este caso la comarca del Barcelonès, no se había hecho cargo de ningún servicio de los de segundo nivel que eran prestados por la Generalidad y el propio Ayuntamiento. Igual ocurre con los de primer nivel, que en algunos casos los servicios son prestados por la Generalidad; por lo tanto, estos servicios de primer y segundo nivel que hoy presta la Generalidad deben transferirse al Ayuntamiento, transferencia que prácticamente seis años después de aprobada la Carta todavía no ha tenido lugar.

Respecto a los demás consorcios, se han aprobado los estatutos de los de Vivienda y Educación y se han constituido sus órganos de gobierno, si bien los servicios dependientes de ambas administraciones todavía no se prestan conjuntamente. Esto ocurre exclusivamente en la Agencia de salud Pública y en la ATM.

La Carta ha creado otra forma de gestión conjunta, distinta a los consorcios, en materia urbanística. En Cataluña, la aprobación definitiva de los planes generales municipales de urbanismo corresponde las comisiones de urbanismo, que son órganos de la Generalidad. Por la Carta se creó la Subcomisión de Urbanismo de Barcelona, que aunque también se trata de un órgano de la Generalidad, su composición es paritaria, con igual número de miembros de la Generalidad y del Ayuntamiento, aunque presidida por el consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad, lo que concede a ésta la mayoría; sin embargo, puede decirse que la creación de esta subcomisión ha sido uno de los mayores éxitos de la Carta al haber desaparecido prácticamente la clásica conflictividad jurisdiccional en materia urbanística entre la Generalidad y el Ayuntamiento.

Ésta es, a grandes rasgos, la regulación de la Carta Municipal en materia de competencias. Como hemos visto, las previsiones de la Carta todavía no se han desarrollado en buena parte. Ello es debido, como apuntábamos en otro lugar de este texto, a la precipitación con que al final se aprobó, que no dio tiempo a que se redactaran las correspondientes disposiciones transitorias que debían regular cómo se llevaba a cabo el proceso de transferencias y de creación de los consorcios, todo lo que ha quedado en manos de la mayor o menor buena voluntad de las administraciones de la Generalidad y del Ayuntamiento.

4. El proceso de aprobación de la Carta Municipal de Barcelona en materias de competencia estatal

Aunque pudiera parecer que por su dificultad y el tiempo transcurrido desde las primeras negociaciones este proceso está agotado esto no es así, puesto que el título de este apartado se corresponde con lo que dispone la disposición transitoria cuarta de la LMMRL en el sentido de que *“en tanto no se apruebe su régimen especial, el título X de esta ley no será de aplicación al municipio de Barcelona”*, lo que quiere decir que se prevé que Barcelona algún día goce de un régimen especial. Pero antes de llegar a ello, explicaremos cuál ha sido el proceso seguido hasta hoy.

4.1. Contenido del anteproyecto de Carta aprobado por el Ayuntamiento de Barcelona en materias de competencia estatal

Brevemente, queremos, en primer lugar, resumir cuáles son las materias y su posible regulación que se incluyeron en la propuesta del Ayuntamiento de Barcelona para ser incluidas en su posible régimen especial. Obviamente, no todas las materias debían, por su propia naturaleza, ser incluidas dentro del mismo texto, ni tampoco todas las regulaciones pretendidas debían necesariamente aplicarse de forma exclusiva al municipio de Barcelona; algunas de ellas será conveniente e incluso necesario extenderlas a los demás municipios. Las materias a que nos referimos son fundamentalmente las siguientes:

a) Respecto a circulación y disciplina vial se propone aumentar la autoridad de los alcaldes y establecer reglas que aumenten la disciplina vial, de gestión muy complicada en las grandes ciudades por el carácter masivo de las infracciones. Estas medidas serían que el alcalde tuviera la posibilidad de aplicar la sanción de retirada del permiso de conducir, puesto que es la policía local la que normalmente denuncia las infracciones; y establecer como requisitos para circular que el vehículo ostente en lugar visible unos aditivos que acrediten el pago de los impuestos y sanciones y estar al corriente del pago del seguro obligatorio, medidas éstas cuya eficacia precisaría, seguramente, que se extendieran a todos los vehículos matriculados en España.

b) Respecto a las grandes infraestructuras que afectan a la ciudad, como el puerto o el aeropuerto, participar en su gestión. No hay prácticamente ningún país en Europa en que una entidad central estatalizada asuma la gestión de todos los aeropuertos, impidiendo con ello que se apliquen los principios de libre concurrencia. El trato desigual que hoy se da entre distintos aeropuertos, en materia de inversiones por ejemplo, pone de manifiesto la necesidad de que estas infraestructuras estén en manos de los intereses locales, públicos y privados.

c) Respecto a la hacienda local, se persigue hacer realidad el principio de suficiencia financiera, de acuerdo con las necesidades que se acumulan en una gran ciudad. La propuesta del Ayuntamiento de Barcelona incluía la creación de una comisión de coordinación entre el Estado, la Generalidad y el propio Ayuntamiento, a fin de evaluar anualmente cuáles sean aquellas necesidades.

d) Respecto a la Administración de justicia, la propuesta se dirige a la creación de la justicia de proximidad, dado que la justicia ordinaria no resuelve satisfactoriamente los problemas derivados de la pequeña conflictividad penal, civil y administrativa que se producen principalmente en las grandes ciudades donde las tensiones sociales son mayores. Aparte de los países anglosajones donde es tradicional este tipo de justicia, recientemente se han creado también en Francia órganos judiciales de esta naturaleza. Con relación a este tipo de justicia, la policía local debería realizar la función de policía judicial.

En resumen, los instrumentos para mejorar la autoridad, la seguridad y la disciplina vial, la participación en la gestión de las infraestructuras que les afectan directamente, la seguridad ciudadana, en su vertiente también de una justicia para la pequeña conflictividad, y la financiación suficiente, son las principales necesidades de las grandes aglomeraciones urbanas y las que son objeto también de mayor preocupación por parte de sus ciudadanos.

Evidentemente, también se necesita la mayor eficacia y eficiencia en la gestión municipal; de ahí, las modificaciones organizativas que se propusieron y aprobaron por la Carta de Barcelona, gracias a la Ley del Estado 11/1999, que antes hemos citado. Pero las cuestiones organizativas en un régimen especial para una gran ciudad son necesarias pero muy insuficientes, ya que se deben regular, entre otras, las materias de competencia estatal antes relacionadas. Y estas materias son las contenidas en la propuesta del Ayuntamiento de Barcelona.

4.2. Aspectos de las actuaciones y negociaciones con la Administración del Estado

Como ya antes se ha explicado a otros efectos, las conversaciones con el Gobierno del Estado, a través del Ministerio de las Administraciones Públicas, se iniciaron con mayor intensidad a partir del año 1997, primero por el Ayuntamiento de Barcelona y una vez aprobada la Carta Municipal de Barcelona por el Parlamento de Cataluña, en 1998, por la Comisión Mixta Generalidad-Ayuntamiento creada al efecto.

El mejor momento de dichas conversaciones fue el año 1999, no sólo por la aprobación aquel año del Pacto local, que permitió el régimen especial organizativo de Madrid⁷ y Barcelona, sino que también en aquel momento se inició seriamente el debate sobre cuál habría de ser la solución para el problema de las grandes ciudades. Incluso desde la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas se redactó un anteproyecto de ley de grandes ciudades que no llegó a circular por razones internas del Gobierno. Dicho texto recogía prácticamente de forma literal el anteproyecto aprobado por el Ayuntamiento de Barcelona en aquella parte que correspondía a materias de competencia estatal, excepto los preceptos relativos a la justicia de proximidad, aunque sí que incluía un solo precepto que se limitaba a declarar que en las grandes ciudades existirían órganos jurisdiccionales de esta naturaleza; y también exceptuaba los preceptos relativos a la hacienda de las grandes ciudades, limitándose a acoger la creación de la comisión a que antes hemos hecho referencia que debía determinar anualmente las necesidades financieras del municipio.

Es de resaltar un interesante informe sobre las grandes ciudades que se elaboró también en aquel momento por el ministerio, en el que se recogía, además de la posible regulación de una futura ley de las grandes ciudades, estudios de Derecho comparado.

A partir de entonces surgieron las dudas sobre elaborar una ley exclusiva para Barcelona, como así se solicitaba desde Cataluña, o para Barcelona y Madrid, o bien para las grandes ciudades en general. En este último supuesto la duda se centraba en determinar cuándo un municipio podría considerarse gran ciudad. Estas decisiones se dilataron durante mucho tiempo, ayudada esta dilación por los cambios que se produjeron con cierta reiteración en la cúpula del Ministerio de las Administraciones Públicas.

7. El Estatuto de autonomía de Madrid prevé, en su artículo 6, que la villa de Madrid, por su condición de capital del Estado, gozará de un régimen especial regulado por ley votada en Cortes. Hace bastante tiempo, que no sabría precisar, circuló un anteproyecto de ley especial cuyo contenido prácticamente exclusivo se refería al régimen económico-fiscal del municipio. Tampoco nos consta que con la entrada en vigor de la Ley 11/1999, que modificó la disposición adicional sexta de la LRBRL, el municipio de Madrid haya efectuado propuesta alguna a la Comunidad Autónoma de Madrid en orden a modificar su régimen organizativo.

Otro problema que se añadió en aquel momento era el relativo a si la regulación de las grandes ciudades comportaba también el regular, en su caso, las grandes áreas metropolitanas. Para analizar más a fondo este problema, el ministerio decidió trasladar los estudios realizados y el problema mismo al Senado, concretamente a su Comisión de Entidades Locales, donde tuvieron lugar distintas comparecencias debatiendo el problema que culminaron con una reunión entre la citada comisión del Senado y la Comisión Mixta Generalidad-Ayuntamiento de Barcelona, en la que los representantes de ésta expusieron a los senadores de la Comisión de Entidades Locales las razones por las que Barcelona demandaba un régimen especial.

Tuve ocasión de asistir, invitado por la comisión en calidad de experto, a una de dichas comparecencias. Las preocupaciones de los senadores se detuvieron fundamentalmente en las relaciones que existían entre las leyes reguladoras de las grandes ciudades y las que regulaban las áreas metropolitanas, especialmente, respecto a la competencia para dictar unas y otras; porque, realmente, cuesta entender que sean órganos legislativos distintos los competentes para regular estas dos materias, tan interrelacionadas. Pero, como es evidente, los tres expertos convocados coincidimos en que la regulación de las normas básicas de las grandes ciudades correspondía al Estado mientras que la de las áreas metropolitanas corresponde a las comunidades autónomas.

Este problema, que realmente existe, nace, a mi entender, por una cuestión competencial resuelta de forma inadecuada; aunque ya se ha repetido muchas veces no ocurre nada si se repite una vez más. El problema a que nos referimos es el alcance excesivamente amplio que se ha dado al concepto de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. Su contenido es tan amplio que al legislador autonómico no le queda excesivo espacio, por ejemplo, para coordinar una regulación de su gran municipio capital con su área metropolitana, si ésta existe. Aunque tendremos ocasión de realizar un breve examen de la LMMGL más adelante, esta ley ejemplariza lo que decimos. Se trata de una regulación exhaustiva del régimen local. La competencia exclusiva en materia de régimen local de que gozan algunas comunidades autónomas queda muy reducida, especialmente en materia organizativa.

Volviendo a lo que se explicaba, cabe señalar que a partir de los hechos relatados, las reuniones se fueron espaciando, hasta que apareció el proyecto de la Ley de modernización del régimen local.

Como sea que su aplicación en Barcelona, único municipio que gozaba de régimen especial, significaba realizar algunos cambios, aunque no fueran excesivos, respecto a su reciente nueva organización derivada de la aplicación de la Carta Municipal, se pactó con el Gobierno y se plasmó en la ley, según ya hemos reflejado con otra finalidad, que el título X de la ley, regulador de los municipios de gran población, no sería de aplicación al municipio de Barcelona.

5. Algunos comentarios acerca del contenido del título X de la Ley de medidas de modernización del gobierno local

El primer problema que se había planteado consistente en determinar qué municipios podían considerarse como gran ciudad lo resuelve la ley de forma que pueden llegar a considerarse municipios de gran población aquellos que tengan un

mínimo de 75.000 habitantes. Con este planteamiento queda ya claro que estamos muy lejos de establecer un régimen especial de grandes ciudades, que englobaría a lo sumo, dentro de España, a siete u ocho, sino que aprueba una vez más un régimen común y uniforme de los municipios de más de los citados 75.000 habitantes, que coexistirá con el régimen común de los que tengan menor población.

El primer objetivo de evitar la excesiva uniformidad del régimen local, es evidente que no se ha conseguido. Y sigue siendo absurdo situar en el mismo saco a municipios de 75.000 y de medio o un millón de habitantes. Además, se ha llevado al ánimo de los posibles destinatarios de la ley que desde ahora existirán municipios como de primera división distintos de los demás. El tratamiento de excelencia de su alcalde, por ejemplo, pueda ser una razón para desear el ascenso a la categoría máxima del municipalismo español.

En relación con la regulación en concreto del título X de la LMMGL pueden hacerse las consideraciones siguientes:

a) Por lo que respecta a la organización municipal de dichos municipios aparece, como aspecto relevante, la composición de la Junta de Gobierno, de la que podrán formar parte, hasta un tercio de los miembros del órgano, personas que no ostenten la condición de electos municipales. Pese a que esta posibilidad ha llegado a considerarse que podía incurrir en inconstitucionalidad, al establecer el artículo 140 de la Constitución que el gobierno municipal corresponde exclusivamente al Ayuntamiento, integrado por el alcalde y los concejales, creemos que esto no significa que los electos no puedan tener colaboradores que no ostenten dicha condición.

Más preocupante puede ser en la práctica la confusión de funciones entre miembro de la Junta y director de un sector, y también en los aspectos retributivos, especialmente que deban ser iguales los emolumentos de los electos y los no electos. Realmente, es incomprensible que estas determinaciones supongan bases del régimen jurídico de las administraciones públicas cuando realmente es materia, como mucho, de reglamento orgánico municipal.

b) El reparto de atribuciones a los distintos órganos municipales parte de los mismos principios que antes hemos explicado al comentar la Carta Municipal de Barcelona, incluida la atribución de competencias propias a la Junta de Gobierno y la posibilidad de delegación de algunas competencias a las comisiones del Pleno.

Hay que decir, sin embargo, que la aplicación de los referidos principios se lleva a cabo de forma menos rigurosa y algo confusa. Así, por ejemplo, se atribuye al Pleno la determinación de los niveles esenciales de la organización municipal, lo que es una función típica del gobierno municipal –alcalde y Junta de Gobierno– que queda muy condicionada por las decisiones que a este respecto pueda adoptar el Pleno. La confusión a que nos referíamos se da con la competencia atribuida al alcalde de establecimiento de la organización y estructura de la administración municipal, lo que puede entrar en conflicto con las competencias del Pleno. Por otra parte, además, se atribuye a la Junta de Gobierno el nombramiento y cese de los directivos de la organización municipal, mientras el alcalde nombra los miembros de la propia Junta de Gobierno. Hay un excesivo cruce de competencias en estas materias. No olvidemos que en cualquier organización su estruc-

tura puede depender de las personas de que se disponga o se quiera nombrar. No parece muy adecuado que la estructura y organización se lleve a cabo a medias entre el Pleno y el alcalde y luego haga los nombramientos la Junta de Gobierno.

Decíamos que la atribución de competencias propias a la Junta de Gobierno sigue el camino que ya trazó la Carta de Barcelona con la modificación de la disposición adicional sexta de la LRBRL. Consideramos positivo que se haya extendido esta posibilidad configurando un verdadero gobierno municipal. Es criticable, sin embargo, que se haya atribuido a este órgano el otorgamiento de todo tipo de licencias, función que no parece propia de un órgano colegiado, al menos en un municipio de gran población.⁸ En una gran ciudad la expedición de licencias, incluso de obras mayores, es diaria y podría ocupar todas las sesiones de la Junta de Gobierno, aunque fueran semanales. Y no olvidemos los miles de licencias de obras menores, muchas veces desconcentrado su otorgamiento en los distritos donde éstos existen, que podrían paralizar la actividad de la Junta. No es de recibo, por otra parte, como se argumentó por el Gobierno estatal, de que esta función es delegable. Si es inevitable su delegación para que la administración funcione, podía mantenerse al alcalde como su titular.

c) La LMMGL reproduce en parte la Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) al referirse a coordinadores generales de áreas o concejalías, aquéllos dependientes de miembros de la Junta de Gobierno, que coordinan direcciones generales o similares. No se entiende muy bien si estos contenidos son básicos de aplicación directa o son ejemplarizantes, supuesto incomprensible en una ley básica. Por ejemplo, cuando el párrafo séptimo del artículo 123.1.c) de la ley dice, refiriéndose a las competencias del Pleno, “La determinación de los niveles esenciales de la organización municipal, entendiéndose por tales las grandes áreas de gobierno, *los coordinadores generales, dependientes directamente de los miembros de la Junta de Gobierno Local [...]*”, ¿quiere decir que es básico y por lo tanto obligatorio que en los municipios de gran población existan unos “coordinadores generales” que dependan de los miembros de la Junta de Gobierno? Porque si es así y esto es básico y también lo demás que la ley establece, la potestad de autoorganización de los municipios, como elemento esencial de la autonomía local, prácticamente desaparece.

d) Respecto a los órganos de desconcentración y participación ciudadana, cabe decir que es uno de los aspectos de la ley que conculcan más gravemente la autonomía local.

Por lo que respecta a la creación de distritos con carácter obligatorio, es un grave error. La creación de distritos dependerá de muchos aspectos que deben ser examinados. En Barcelona, por ejemplo, cuando se crearon, se dudaba si dividir en distritos todo el territorio de la ciudad o bien la parte del ensanche y la ciudad vieja –lo que podríamos llamar la *city*– se administraba directamente por los servicios

8. Esta práctica se da en los pequeños municipios, en muchos de los cuales el alcalde delega en el Pleno el otorgamiento de licencias, lo que es posible por su número escaso y para diluir su responsabilidad.

centrales. Siguiendo con el ejemplo de Barcelona, cada distrito tiene un promedio de 150.000 habitantes. ¿Qué sentido tiene obligar a dividir en distritos municipios de 75.000 o 80.000 habitantes?

Por otra parte, la creación de distritos es cara y la ley no arbitra mecanismo alguno de financiación de esta organización territorializada obligatoria. El principio de suficiencia financiera en este punto, como en otros, brilla por su ausencia.

La aprobación de un reglamento de participación y la creación de órganos de participación como el Consejo de Ciudad o la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones debería ser una facultad libérrima de los ayuntamientos.

Cuando antes explicábamos la situación a este respecto en Barcelona, ya decíamos que no todos estaban de acuerdo en que se tuviera que regular la participación. Pero lo que es evidente es que la relación de cada ayuntamiento con los propios grupos y movimientos ciudadanos ya establecerá los cauces de participación que se estimen adecuados. No es admisible, como se ha dicho alguna vez, que si no se imponen legalmente, las cosas no se hacen. Esto sería una salida de tipo paternalista que choca abiertamente con el principio de autonomía local y es éste el que debe prevalecer.

También hemos indicado antes las dificultades de regular el Consejo de Ciudad, por lo que no hubiese estado de más haber reflexionado un poco más profundamente antes de convertirlo en un órgano de participación de existencia obligatoria.

Más criticable aún es la creación de la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones. Las funciones que se le atribuyen son las que normalmente se confieren a un órgano unipersonal, como pueden ser el defensor del pueblo o los síndicos que existen en distintos ayuntamientos. Lo que va a ocurrir ahora es que una queja de un ciudadano se convertirá en un debate político entre todos los grupos políticos municipales, pues todos estarán presentes en la comisión, pudiéndose utilizar la queja de un ciudadano para fines partidistas. Éste es una de los aspectos de la ley que debería revisarse con urgencia.

e) Otro órgano de existencia obligatoria en los municipios de gran población es el que debe resolver las reclamaciones económico-administrativas.

El origen de este órgano –aparte, obviamente, de los tribunales económico-administrativos– lo podemos encontrar en la creación por parte del Ayuntamiento de Barcelona del denominado Consejo Tributario (*Consell Tributari*), creado en su día cuando los tribunales económico-administrativos dejaron de conocer de las reclamaciones contra actos tributarios municipales, con el fin de que los ciudadanos tuviesen oportunidad de que sus recursos en materia tributaria fuesen analizados por un órgano colegiado de la mayor solvencia. Sin embargo, dicho Consejo Tributario no resuelve los recursos y reclamaciones sino que formula una propuesta de resolución al alcalde, que es quien decide.⁹

En cambio, la LMMGL no sólo impone la creación de este órgano sino que excluye a los electos municipales, incluido el alcalde, de la resolución de los recursos

9. En más de quince años de funcionamiento, el alcalde Barcelona sólo se ha separado una vez de la propuesta del Consejo Tributario.

que se interpongan contra actos municipales en materia tributaria. En definitiva, se conculca la autonomía local por partida doble.

6. Consideración final

La LMMGL introduce indudables mejoras en lo que sería la ordenación del régimen local. Así, es positivo el intento de conseguir unas administraciones locales más eficaces y participativas y donde exista la posibilidad de que los propios ayuntamientos tipifiquen determinadas infracciones o que los policías locales puedan actuar como policía judicial. Pero lo que no es admisible es que estos objetivos se pretendan conseguir mediante una clara conculcación de las competencias de las comunidades autónomas y de la autonomía local.

Por lo que se refiere a las comunidades autónomas con competencia exclusiva en materia de régimen local, no cabe duda que el legislador estatal y la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la amplitud del concepto e interpretación de lo que sean las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, no les ha dejado prácticamente espacio para legislar. Lo mismo se podría decir en este caso del principio de autonomía local ante una ley que entra en el detalle de lo que deberían ser reglamentos internos de los propios municipios.

Ya hemos relacionado antes cuáles son, a nuestro parecer, las mayores necesidades de los grandes municipios. Pero la ley no ofrece la transferencia de ninguna competencia ni de ningún medio de financiación. Realmente, para el Estado ha sido una ley gratuita; sólo ha tenido el coste de su redacción. Para los llamados municipios de gran población va a ser una ley cara de aplicar.

Es una lástima que no haya utilizado más a fondo el precedente de la Disposición adicional sexta de la LRBRL, de acuerdo con la redacción que de la misma hizo la Ley 11/1999, en el sentido de establecer unas normas básicas muy generales que permitiesen a las comunidades autónomas legislar previo acuerdo con sus grandes municipios.