

II. Estudios

La reforma de la Ley de bases del régimen local

Balance de la reforma legal sobre el régimen de los “municipios de gran población”*

Miguel Sánchez Morón
*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Alcalá*

1. Introducción.
2. Objetivos de la reforma legal.
3. Ámbito de aplicación de la reforma legal. El concepto de “municipios de gran población”.
4. Organización y atribuciones en los “municipios de gran población”.
 - 4.1. El Pleno. 4.2. El alcalde. 4.3. La Junta de Gobierno Local. 4.4. Los distritos. 4.5. La función de asesoría jurídica. 4.6. La administración ejecutiva. 4.7. El Consejo Social de la Ciudad. 4.8. La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones. 4.9. La gestión económico-financiera.
5. A modo de conclusión.

1. Introducción

Se analiza en estas páginas, con brevedad, el régimen jurídico de los denominados *municipios de gran población*, a que se refiere el título X de la Ley de bases del régimen local (LBRL), introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, tanto en sus aspectos puramente organizativos, como las implicaciones que tiene sobre la función pública o el empleo público local.

Antes del estudio de los preceptos en que se contiene este nuevo sistema de organización municipal, conviene exponer algunas consideraciones generales sobre la finalidad y el significado de la reforma legal.

* Una primera versión de este trabajo, expuesta como conferencia en mayo de 2004, fue publicada en el número 25 de la revista *Justicia Administrativa* (octubre de 2004). La versión que aquí se incluye respeta sustancialmente el texto original, aunque con algunos matices y adiciones (nota del autor).

2. Objetivos de la reforma legal

El régimen jurídico y organizativo de los municipios en nuestro país ha sido, desde la legislación del siglo XIX, uniformista en exceso y, según opiniones cualificadas que comparto, ese uniformismo ha generado ciertas disfunciones en la práctica del gobierno local, pues está claro que no son iguales los problemas a que tienen que enfrentarse los pequeños municipios rurales que las grandes ciudades, ni puede ser igual en sustancia la organización administrativa que unos y otros adopten para afrontarla.

La misma crítica de uniformismo se ha dirigido a la LBRL de 1985, pese al carácter básico de ésta y a la regulación mucho menos detallada que contiene en comparación con toda la legislación anterior, porque establecía un único sistema de órganos de gobierno municipal, aplicable a cualquier municipio, con la única y casi anecdótica excepción de los que funcionan en régimen de concejo abierto y la no-necesidad de crear la Comisión Municipal de Gobierno en municipios de menos de 5.000 habitantes. También esa crítica es razonable y fundada, desde mi punto de vista, pues aunque la propia ley admite que las comunidades autónomas puedan establecer un régimen especial para municipios pequeños o rurales o para otros cuyas características lo hagan aconsejable (artículo 30), lo cierto es que el carácter básico de los preceptos sobre organización de la propia LBRL limita bastante las posibilidades del legislador autonómico al respecto.

Conviene precisar, no obstante, que la LBRL se limitaba a regular los órganos de gobierno municipal –alcalde, Pleno, tenientes de alcalde y, en su caso, Comisión de Gobierno y comisiones informativas del Pleno (artículo 20)–. En cambio, remitía por entero a los propios municipios y a la legislación autonómica la regulación de la organización municipal complementaria, si se exceptúan los preceptos que dedica a la reserva de ciertas funciones –las clásicas–, a los funcionarios con habilitación de carácter nacional. También hay que decir que los legisladores autonómicos han sido, en general, muy parcos a la hora de establecer normas de organización de obligado cumplimiento por los municipios, ya sean generales o especiales. En fin, otras leyes estatales, como el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril) o la Ley de haciendas locales, imponen algunas otras normas de organización interna y de función pública como básicas, en algún caso entiendo que con exceso (así, la clasificación de los funcionarios locales en escalas y subescalas, según el artículo 167 del citado texto refundido, en la redacción que le da la Ley 53/2002, de 30 de diciembre). Pero, en realidad, la autonomía organizativa de los municipios en relación con su respectiva administración interna –es decir, sobre sus órganos administrativos complementarios– quedaba sustancialmente asegurada.

Desde hace bastante tiempo se ha venido considerando, no obstante, que el propio esquema de órganos de gobierno y administración municipal de la LBRL no se adaptaba bien a las necesidades de las grandes ciudades, que precisan de una organización más ejecutiva y profesionalizada y menos *corporativa*, en virtud del volumen e importancia de los servicios y recursos que gestionan. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid sobrepasa los 22.000 empleados y se acerca a los 3.800 millones de euros de presupuesto, más que muchos ministerios y algunas comu-

nidades autónomas. Por esta razón y, sin duda, por otras ligadas a las necesidades de financiación de dichas ciudades y al peso específico que sus regidores tienen en la política nacional, se fueron singularizando grupos de trabajo y de influencia con el fin de alcanzar un nuevo marco jurídico especial para estos municipios (recordemos el *grupo* de las siete ciudades más grandes); todo ello en el contexto de las reformas que abrió el denominado Pacto Local, firmado entre los partidos mayoritarios desde la mitad de los años noventa. Esos esfuerzos de singularización han cristalizado, por de pronto, en la regulación de los municipios de gran población que introduce la Ley 57/2003, de modernización del gobierno local.

La idea fundamental que subyace a esta reforma es la de dotar a estos municipios de un modelo de gobierno más ágil y ejecutivo, y de una Administración más moderna y con mayor capacidad de gestión, reforzando asimismo el liderazgo político de sus alcaldes. Quizá está implícita en ello la perspectiva de que tales grandes municipios puedan asumir en el futuro competencias que hoy ejercen las comunidades autónomas, relacionadas con algunos de los grandes servicios públicos o con la ordenación territorial y las obras públicas. Esta última era la finalidad que parecía guiar la firma del mencionado Pacto Local, pero, al menos por ahora, la reforma del régimen de los municipios de gran población se limita a los aspectos organizativos, sin mencionar ninguna nueva competencia municipal y sin abordar los problemas (no menores) de la hacienda local. En realidad, la transferencia de competencias a las entidades locales es cuestión más compleja, ya que, si no por razones jurídicas (que en muchos casos concurren), sí al menos por razones políticas, debe acordarse por o con las comunidades autónomas, de forma que no puede (y, en todo caso, no debería) ser impuesta en solitario por el legislador estatal. En cuanto a las reformas financieras, está claro que la Legislatura 2000-2004 no ha sido la más propicia para la descentralización financiera a favor de los entes locales, que han visto incluso reducidas algunas de sus fuentes de ingresos (IAE, por ejemplo).

Ahora bien, siendo claro lo que se ha pretendido, no deja de sorprender que se adopte un mismo y rígido sistema de órganos no ya sólo de gobierno sino también de administración, en su nivel directivo, y otros de garantía y complementarios, que se va a aplicar por igual a todos los municipios que contempla el nuevo título X de la LBRL (con excepción, por cierto, del municipio de Barcelona, según la disposición transitoria cuarta de la citada Ley 57/2003). La reforma legal confiesa su propósito de quebrar el uniformismo del régimen municipal, pero viene a incurrir en el mismo defecto y hasta extremos que la anterior LBRL no contemplaba, aunque sea en relación con los municipios de mayor franja de población. Además, tal como ha quedado redactada finalmente la ley, esta franja comprende o puede llegar a comprender municipios necesariamente muy distintos y con muy distintos problemas, desde el municipio de Madrid hasta municipios de 75.000 habitantes, o aún menos si son capitales de provincia o sede de las instituciones autonómicas. De este nuevo uniformismo derivan consecuencias muy discutibles, como la obligación legal de que estos últimos municipios se organicen también en distritos, algo absolutamente innecesario y seguramente perturbador del buen funcionamiento de la Administración en municipios de tamaño medio.

En segundo lugar, sorprende lo minucioso de la regulación contenida en el título X, porque deja mucho menos espacio que el régimen general de organización

municipal de la LBRL para la autonomía organizativa de cada entidad, es decir, mucha menos discrecionalidad a la hora de aprobar sus respectivos reglamentos orgánicos, adaptados a sus características y a los resultados del debate político propio. En este sentido, la reforma legal es contradictoria, si no con la letra, al menos con el espíritu de la Carta Europea de la Autonomía Local, cuyo artículo 6.1 dispone que “sin perjuicio de las disposiciones *más generales* creadas por la ley, las entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz”. La reforma de la LBRL incluida en su nuevo título X no es, en este sentido, favorable sino limitativa de la autonomía (organizativa) local.

Por otra parte, lo detallado de la regulación de los órganos superiores y directivos de los municipios de gran población implica una concepción expansiva del concepto de *bases del régimen jurídico* de la Administración local, reconducible al artículo 149.1.18 de la Constitución, esto es, un paso más en la ampliación de la legislación básica. Con ello se restringe también la autonomía de las comunidades autónomas para legislar sobre esta materia. De hecho, algunas de ellas (Cataluña y Aragón) ya han interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 57/2003, de modernización del gobierno local, alegando que invade sus competencias estatutarias sobre régimen local. Sea o no inconstitucional dicha ley por esta razón (y razones hay para considerar que lo es), entiendo que, una vez consolidado el Estado de las autonomías, que integra realidades nacionales y regionales muy distintas, lo lógico sería, en aspectos relativos a la organización administrativa precisamente, no engrosar sino adelgazar la legislación básica. La Ley 57/2003 es, desde el punto de vista legislativo, paradójicamente más centralista que la LBRL de 1985, época esta en que resultaba más explicable, a mi juicio, mantener ciertas reglas comunes de organización aplicables en el territorio de unas comunidades autónomas que todavía estaban en fase de rodaje.

Con toda seguridad, el criterio más respetuoso con la autonomía local y regional hubiera sido admitir un régimen municipal especial de *carta* para estos municipios de gran población, como el que tiene el municipio de Barcelona (aún no totalmente aprobado), y como el que pretende el Ayuntamiento de Madrid, en su caso estableciendo algunos límites u orientaciones organizativas generales (las disposiciones *más generales* a que se refiere la Carta Europea). Pero el legislador estatal ha querido ir más lejos, no se sabe si por una cuestión de principios o para evitar suspicacias y agravios comparativos entre unos y otros municipios y para no tener que someter a debate y aprobación en la propia esfera local –es decir, a una pluralidad de debates políticos locales de resultado incierto– los términos definitivos de la reforma. El caso es que se ha venido a establecer por ley para un buen número de municipios de muy diferente estructura y, entre ellos algunos de no tan *gran población*, un esquema preconcebido y seguramente pensado y deseado para uno o unos pocos ayuntamientos en municipios de muy (o de verdadera) gran población. Pues son estos los únicos a los que puede convenir en realidad una forma de gobierno y administración que intenta asemejarse, salvando las distancias, a la de las comunidades autónomas y a la del propio Estado: mayor separación entre el órgano con potestad normativa y de control y los órganos ejecutivos; órgano colegiado de

gobierno; reforzamiento político del alcalde-presidente, dotado de funciones diferenciadas; organización administrativa compleja y estructurada en áreas funcionales con personal directivo al frente, etcétera.

Todavía llama más la atención que ese mismo régimen de organización se imponga, mediante una ley estatal básica, a los cabildos insulares de Canarias, máxime si se tiene en cuenta que el artículo 23.3 del Estatuto de esta comunidad autónoma remite la regulación de la *organización y funcionamiento* de los cabildos a “una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias en el marco de la Constitución”. Sea cual sea la finalidad o la intención que explique por qué se ha extendido a los cabildos, ya en fase de tramitación parlamentaria, un esquema de organización que inicialmente no estaba previsto para ellos, con esta decisión se ha hurtado al Parlamento de Canarias, al menos en parte, un debate político y una parte de su competencia legislativa.

3. **Ámbito de aplicación de la reforma legal. El concepto de “municipios de gran población”**

Hechas esas primeras observaciones y entrando en el análisis del contenido del título X, hay que empezar señalando que el término *de gran población* sólo puede aceptarse con reservas para algunos de los municipios a los que dicho título puede llegar a aplicarse. Sin duda, la querencia por el agravio comparativo *ha funcionado* una vez más en nuestra vida política, pues el grupo de los municipios a que se refiere el actual artículo 121 ha ido engrosando a medida que avanzaba la tramitación parlamentaria. Parece que a nadie le parecía adecuado poder dejar de pertenecer a un grupo tan *exclusivo* y que, como no ha sido infrecuente en nuestra historia, los electos locales han tenido la capacidad de influencia suficiente en las direcciones nacionales de sus partidos políticos para modificar el diseño inicial. Pero si la pertenencia a ese grupo puede comportar ventajas (también en términos de influencia política y quién sabe si mañana en cuanto a competencias y financiación), supone, de manera real e inmediata, obligaciones organizativas muy precisas, que normalmente han de conllevar mayores gastos. Por eso no parece haber por el momento una clara voluntad política de sumarse a este régimen especial por todos los municipios que legalmente podrían hacerlo (sobre todo entre los municipios con mayoría diferente al PP, que impulsó la reforma legal).

Recordemos que el título X se va a aplicar necesariamente a los municipios de más de 250.000 habitantes o de más de 175.000 si son capitales de provincia [artículo 121.1.a) y b)], así como a los cabildos insulares con algunas peculiaridades, para lo cual todos ellos debían adaptar sus reglamentos orgánicos en el plazo de seis meses (desde el 1 de enero de 2004), según la disposición transitoria primera de la Ley de modernización del gobierno local. Mientras esa adaptación no se produzca (hay que entender incluso superado el plazo legal), sigue aplicándose la normativa anterior a la Ley 57/2003.

Por otro lado, el título X podría también aplicarse a municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas, cualquiera que sea su población, y a otros municipios que superen los 75.000 habitantes, siempre “que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o

culturales especiales” [artículo 121.1.c) y d), respectivamente]. En estos dos últimos casos los ayuntamientos deben aprobar la correspondiente iniciativa, por mayoría absoluta (artículo 123.2), correspondiendo la decisión a la asamblea legislativa correspondiente de la comunidad autónoma. En el caso del apartado d) debe entenderse que la decisión autonómica no es enteramente discrecional (o que el legislador autonómico, pues lo lógico es que la decisión se adopte mediante un acto legislativo, no tiene plena libertad al respecto), sino que es necesario justificar objetivamente cuáles son las *circunstancias especiales* que permiten aprobar la iniciativa. Pero lo cierto es que la indeterminación de los conceptos legales que condicionan aquella decisión permite adoptarla con cualquier fundamentación mínimamente plausible, que sería difícil de revisar en vía judicial.

4. Organización y atribuciones en los “municipios de gran población”

4.1. El Pleno

El título X introduce novedades de relieve en la organización y atribuciones de los órganos de gobierno local. Las primeras a comentar son las que atañen al Pleno.

En los municipios de gran población, el Pleno pierde, a favor de la Junta de Gobierno Local, una parte de las atribuciones que mantiene en el resto de los municipios, específicamente las que tienen un carácter más ejecutivo y se refieren a actos singulares pero de gran importancia económica: decisiones sobre los bienes municipales, en materia de contratos y concesiones, aprobación de proyectos de obras y servicios, de operaciones de crédito o del número y régimen del personal eventual.

Mantiene, en cambio: a) sus funciones *de control y fiscalización* de los órganos de gobierno; b) sus competencias normativas o *reglamentarias*, incluida la de aprobar el o los reglamentos de naturaleza *orgánica*, aunque ahora se atribuye al alcalde la facultad para determinar la organización y competencias de la administración ejecutiva, el número de los niveles esenciales de esa administración y los niveles complementarios inferiores; c) su competencia para aprobar los instrumentos de *planeamiento urbanístico*; d) sus atribuciones *tributarias y presupuestarias*, incluida la aprobación de la plantilla de personal, del régimen retributivo de los titulares de los órganos superiores y directivos y de la cuenta general, y e) algunas competencias *institucionales* que ya tenía (alteración del término municipal y de la capitalidad y denominación del municipio, creación de entidades locales menores, participación en organizaciones supramunicipales, transferencia de funciones a otras administraciones y aceptación de delegaciones o encomiendas de las mismas, planteamiento de conflictos de competencia, etc.) (artículo 123.1). Las modificaciones son significativas de la intención de implantar una fórmula de gobierno local en estos municipios lo más parecida a la de los niveles superiores de la organización territorial del Estado.

A ello responde también la posibilidad de delegar en las comisiones del Pleno algunas atribuciones decisorias, incluida la aprobación de reglamentos y ordenanzas, la determinación de la forma de gestión de los servicios, la creación de organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles y la

aprobación de los expedientes de municipalización (artículos 122.4 y 123.3). Igualmente responde a ese fin la facultad del alcalde de delegar en uno de los concejales la convocatoria y presidencia del Pleno, “cuando lo estime oportuno” (artículo 122.2). Con ello se pretende *liberar* al alcalde de esta función *corporativa* en beneficio de su actividad más propiamente política y representativa.

No obstante, los términos de la ley son criticables en este punto y pueden prestarse a algún abuso, si algún alcalde utilizara esa facultad para eludir el control político al que puede someterle el Pleno. El alcalde debería estar siempre presente cuando, para el ejercicio de dicha función de control, sea requerido por los concejales de la oposición. Estos extremos deberían aclararse y pueden concretarse en el reglamento del Pleno que debe aprobar cada municipio, ciñendo aquella facultad de delegación a supuestos y ocasiones en que sea razonable conforme al espíritu de la Ley de modernización que, en su exposición de motivos, señala como una de las finalidades de la reforma “profundizar en el control de la acción de un ejecutivo reforzado, lo que implica que el Pleno desarrolle sus potencialidades deliberantes y fiscalizadoras”.

En fin, la Ley 57/2003 ha eliminado con carácter general la mayoría de dos tercios exigida para la adopción de ciertas decisiones por el Pleno (artículo 47), manteniendo la mayoría absoluta en casi todos los casos para los que se requería aquella otra mayoría cualificada y la propia mayoría absoluta. En el caso de los municipios de gran población, sin embargo, no se requiere ya mayoría absoluta para la aprobación de los planes urbanísticos ni para la determinación de las formas de gestión de los servicios, ni para la creación de organismos, entidades y sociedades dependientes del municipio (artículo 123.2), asuntos todos ellos de gran importancia. Las reglas sobre mayorías se aproximan también a las que rigen en el ámbito estatal y autonómico.

4.2. El alcalde

En cuanto al alcalde de estos municipios, lo primero a destacar es que se le reconoce expresamente una función de *dirección de la política municipal* [artículo 124.4.b)]. No es que los demás alcaldes carezcan de esta función, en realidad, aunque no esté especificada como tal en el texto de la ley, pero el título X ha querido subrayar la dimensión *política* de este órgano. Por eso se dispone en el artículo 124 que el alcalde es responsable ante el Pleno de su “gestión política”, que le corresponde establecer “directrices generales de la acción de gobierno municipal y asegurar su continuidad” y establecer también la “organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva”. Ello aparte las facultades de convocar y presidir el Pleno y la Junta de Gobierno Local, nombrar y cesar a los tenientes de alcalde y presidentes de distrito, dictar decretos e instrucciones (como los demás alcaldes, pero aquí se expresa), además de bandos y medidas de necesidad, ejercer la jefatura superior de personal y la de la policía municipal y otras funciones conexas.

En cambio, el alcalde pierde a favor de la Junta de Gobierno las múltiples atribuciones ejecutivas que mantiene en el régimen general. Aunque en este régimen puede delegarlas, como es frecuente, en el de los municipios de gran población la ley las atribuye como propias a la Junta, que, mediante su ejercicio, colabora con

el alcalde en la dirección política. Incluso el alcalde puede delegar todas sus funciones menos las de dirección política, nombramiento de tenientes de alcalde y presidentes de distrito, medidas de necesidad y jefatura de la policía, algunas más que en el régimen general.

En definitiva, el título X dota al alcalde de los municipios de gran población del estatus de un órgano esencialmente político, a imagen de un presidente de comunidad autónoma, comparación esta que no es ni mucho menos casual.

4.3. La Junta de Gobierno Local

Ahora, en cambio, el verdadero órgano superior de gobierno y administración es la Junta de Gobierno Local, un órgano reforzado en este régimen especial y con competencias propias, como se ha dicho, a imagen y semejanza de un Consejo de Ministros o de Gobierno de una comunidad autónoma.

A la Junta corresponden aquellas atribuciones ejecutivas y administrativas que en el régimen general son propias del alcalde, más algunas que ha perdido el Pleno y que ya hemos comentado (artículo 127). Bien entendido que, al igual que sucede con las atribuciones del alcalde en ese régimen general, la mayoría de las atribuciones ejecutivas de la Junta de Gobierno Local de los municipios de gran población (concesión de licencias, contratos y concesiones, actos de gestión patrimonial, operaciones de crédito, actos de gestión económica y la mayor parte de los de gestión de personal, sanciones) son delegables en otros órganos y, en este caso, no sólo en los tenientes de alcalde y concejales, sino también en los coordinadores de área, directores generales y órganos similares. Además se dispone expresamente que la Junta de Gobierno aprueba los proyectos de normas, presupuestos y planes de urbanismo que ha de aprobar el Pleno, como sucede en la práctica en otros muchos ayuntamientos, antes de su envío (se entiende) a las correspondientes comisiones del Pleno (*informativas*, como suelen llamarse en el régimen general, y que son más que eso en los municipios de gran población, pues, como se ha dicho, pueden tener funciones decisorias delegadas).

En consonancia con el nuevo diseño, el alcalde puede nombrar miembros de la Junta del Gobierno Local a personas que no sean concejales (artículo 126.2). Esta posibilidad ha suscitado en una parte de la doctrina jurídica algún reparo de inconstitucionalidad, en la medida en que el artículo 140 de la Constitución atribuye el *gobierno y administración* de los municipios a los ayuntamientos, “integrados por los alcaldes y los concejales”. No me parece que la Constitución establezca en este precepto una fórmula de gobierno local cerrada, que impida participar en el *gobierno* municipal a personas que no sean concejales, de la misma manera que tampoco les impide intervenir en o gestionar la *administración* municipal. Lo que la Constitución impone es un gobierno democrático y no burocrático (o tecnocrático) de los municipios, regido por representantes electos y eso es lo que quiere decir el artículo 140.1. No se deduce de ello que excluya tajantemente la posibilidad de cubrir algunos órganos superiores o funciones con personal de confianza política de los electos locales, libremente nombrados y separados por ellos. Pero, quizá por cautela, la ley ha establecido límites estrictos a la facultad del alcalde de llevar a la Junta de Gobierno a personas que no son concejales. Sólo

un tercio de los miembros de la Junta, excluido el alcalde, pueden tener ese perfil, y para que la Junta quede constituida válidamente se requiere que la mayoría de los miembros presentes tenga la condición de concejal.

Una última consecuencia de la configuración de la Junta a imagen de un consejo de gobierno es la exclusión de la misma de los funcionarios con tareas de secretaría y fe pública, que en estos municipios de gran población ha de realizar uno de los concejales miembros de la propia Junta. Ciertamente, con el apoyo de un funcionario de habilitación nacional, pero que no participa en las reuniones de la Junta. Se observa de nuevo el paralelismo con los órganos colegiados de gobierno del Estado y de las comunidades autónomas, órganos que son también de debate político, en los que no es lógica la presencia obligatoria de ningún funcionario.

4.4. Los distritos

Siguiendo la sistemática del título X de la LBRL, es preciso hacer una observación sobre los distritos, regulados en el artículo 128.

La primera es que, como se ha señalado, resulta obligatorio constituirlos en los municipios de gran población (“deberán crear distritos”, dice la ley), decisión que en el régimen general, antes aplicable también a aquéllos, quedaba remitida a la autonomía organizativa de los ayuntamientos. El legislador, con toda probabilidad, ha optado por la obligatoriedad para potenciar el principio de participación ciudadana, que parece ser otro de los motivos de la reforma. Pero esa opción peca de rigorismo e inflexibilidad. Además de ser cauces de participación, los distritos se configuran como órganos de gestión desconcentrada de la administración municipal. Pero la fragmentación de ésta en distritos y sedes diferentes no siempre es útil y puede resultar fuente de ineficiencia e incremento artificial del gasto, sobre todo en municipios no muy grandes. Como ya sucede en algunos municipios, un primer incremento del gasto se produce al nombrar presidentes de distrito a concejales sin responsabilidades en la Junta de Gobierno ni otras delegadas y, por tanto, carentes del régimen de dedicación exclusiva. De incremento del *gasto político* podemos hablar en estos casos (cuestión preocupante, por cierto, en nuestra actual Administración local, sobre todo por el incremento del personal eventual en no pocas corporaciones), pero sin duda no es el único gasto que ha de comportar la creación de los distritos.

Por lo demás, para potenciar la participación ciudadana no hace falta dividir el municipio en distritos, ya que existen otras muchas fórmulas, tanto o más eficaces y sobre todo menos costosas (consejos sectoriales, informaciones públicas, consultas informales, reuniones y debates públicos, etcétera).

4.5. La función de asesoría jurídica

El artículo 129 regula también como órgano necesario una asesoría jurídica, cuya titularidad se reserva a un funcionario superior, no necesariamente de Administración local con habilitación nacional, nombrado y separado (libremente se entiende) por la Junta de Gobierno Local. Sin duda es un órgano que ha de desarrollar una función imprescindible, la de asesoramiento al alcalde y su Junta de Gobierno y repre-

sentación y defensa en juicio del ayuntamiento. Su configuración en la ley refleja cierta desconfianza hacia los funcionarios de carrera con derecho a permanecer en el cargo o, en otros términos, la absoluta predilección del legislador por los nombramientos basados en la confianza (política, personal o profesional, como se prefería) para este tipo de puestos.

Más allá de ello, es criticable que se separe *necesariamente* la función de asesoría jurídica de otras. Pues puede haber municipios que consideren oportuno mantener unificadas esas funciones con las de fe pública, en manos del secretario (ahora del Pleno) o del funcionario de apoyo al secretario de la Junta de Gobierno Local. Esta opción puede ser la más lógica en municipios no demasiado grandes.

4.6. La administración ejecutiva

Según se deduce del artículo 130, los municipios de gran población organizan su administración ejecutiva en áreas o concejalías y en direcciones generales u órganos similares, además de poder crear, como cualquier otro ente local, organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles. Lógicamente, los reglamentos orgánicos, aprobados por mayoría absoluta del Pleno, deben establecer dichas áreas, sus coordinadores, las direcciones generales y los órganos similares, mientras que corresponde también al Pleno, como se ha dicho, por mayoría simple en este caso, acordar la creación de organismos, entidades y sociedades dependientes.

Todos los titulares de los órganos directivos son cargos de libre designación. No han de ser necesariamente funcionarios, aunque sí tener al menos cinco años de experiencia profesional en el sector privado si no lo son, quienes desempeñen la titularidad de organismos autónomos locales y entidades públicas empresariales locales [artículo 85 bis.b) de la LBRL, introducido también por la Ley 57/2003]. En el caso de las sociedades mercantiles, sus estatutos deben establecer la forma de designación. En cuanto a los coordinadores de área y directores generales, deben ser normalmente funcionarios superiores de cualquier Administración, pero el Pleno puede dispensar de esta condición a los titulares de ciertos puestos directivos en atención a sus “características especiales” (artículo 123.3).

El modelo que se ha tenido en cuenta a estos efectos es el de la LOFAGE (Ley de organización y funcionamiento de la Administración del Estado, de 14 de abril de 1997). También la mencionada posibilidad excepcional de dispensa de la condición de funcionario para ciertos puestos directivos procede de esa ley y la experiencia demuestra que es una posibilidad que se utiliza con liberalidad. Por eso la STS de 21 de marzo de 2002 estableció que debe motivarse, por referencia a las *características especiales* del puesto, el uso de tal dispensa, lo que en la práctica sigue sin hacerse (véase el reciente Real decreto 562/2004, de 19 de abril, que aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales).

En consecuencia, la nueva regulación de los órganos directivos de los municipios de gran población abre la puerta a nuevos nombramientos fundados en criterios de confianza, a añadir a los ya existentes y al personal eventual (asesores ejecutivos, jefes de gabinete, secretarías del alcalde, de los concejales y de otros altos cargos, incluso en la actualidad personal de ciertos servicios, como los de prensa y comu-

nicación) cuyo número podrá determinarse por la Junta de Gobierno Local y no ya por el Pleno en esos municipios. Este incremento del personal de confianza en el ámbito municipal, que a veces se ha utilizado para *recolocar* a altos cargos de la Administración del Estado o de la comunidad autónoma que han perdido su puesto en virtud de los procesos electorales, debe hacernos reflexionar, ya que, en los niveles superiores de la Administración local puede marcar el tránsito hacia una suerte de Administración *de partido* o a un nuevo *spoils system*, en contraste con el modelo *profesional* de función pública que la Constitución garantiza como regla general en el artículo 103.3.

La solución a este problema, muy antiguo y siempre latente en nuestra Administración pero con perfiles nuevos en cada caso, pasa por la configuración legal de una *función directiva pública de carácter profesional*, que se componga exclusivamente de personas con la cualificación y experiencia necesarias y que pueden ser designadas (aunque sea también por razones de confianza, como parece lógico) para las nada sencillas funciones gerenciales que requiere cualquier Administración moderna. Entiendo que ésta es la pretensión de la Ley 57/2003, al igual que la de la LOFAGE, al establecer el carácter *directivo* de ciertos cargos y reservarlos a funcionarios superiores o profesionales del sector privado con cierta experiencia. Pero la ausencia de una regulación del estatuto del directivo público puede facilitar un uso desviado de aquellas previsiones meramente organizativas. Urge, pues, dar una solución a este problema, determinando al menos qué tipo de capacidades y de formación específica deben tener aquellos funcionarios o profesionales del sector privado que puedan ser designados para el desempeño de puestos de carácter directivo en la Administración local (como en las demás).

4.7. El Consejo Social de la Ciudad

El artículo 131 regula también con carácter necesario (“existirá”) el Consejo Social de la Ciudad. Este órgano tiene su precedente en la Carta Municipal de Barcelona (que se inspira quizá en los consejos económicos y sociales) y reúne a representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas de la ciudad, con el fin de emitir informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos. El Pleno, en el correspondiente reglamento orgánico, debe especificar sus funciones, composición y régimen de funcionamiento.

Es difícil hacer un pronóstico sobre la operatividad y eficacia de un órgano semejante, que puede variar mucho de una a otra ciudad. Sucede con otros consejos consultivos de composición nutrida y heterogénea (los consejos escolares, los consejos económicos y sociales) que muchas veces sus informes y propuestas, trabajosamente consensuadas, tienen escaso relieve público, ya que no son órganos que tengan la agilidad necesaria para intervenir en los debates que se generan cotidianamente en torno a los problemas de su competencia, por lo que tales informes llegan frecuentemente a deshora. En consecuencia, se corre el riesgo de que se conviertan en *cementerios de elefantes* o, lo que es peor, en órganos de representación (nunca mejor dicho) *clientelar*. De ahí que su estructura y previsiones de funcionamiento deban ser lo más livianas posibles. En Barcelona, la Carta prevé

que el Consejo de la Ciudad se reúna, *como mínimo*, una vez al año. Es una previsión prudente. En todo caso, no deja de llamar la atención que, también en cuanto a este tipo de órganos, se imponga un modelo mimético respecto del estatal y autonómico, sobre todo si se piensa que puede llegar a aplicarse a municipios de 75.000 habitantes o menos.

4.8. La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones

La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones prevista en el nuevo artículo 132 de la LBRL es también un órgano necesario en los municipios de gran población [y potestativo en el resto de los municipios, conforme al artículo 20.1.d)]. Su función es supervisar la actividad de la Administración municipal dando cuenta al Pleno de las quejas presentadas y deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios, mediante un informe anual, especificando las sugerencias y reclamaciones no admitidas por la Administración municipal, sin perjuicio de la posibilidad de realizar informes extraordinarios.

Fácil es adivinar en la creación de este órgano el precedente del *Ombudsman* o Defensor del Pueblo, que también existe ya en las comunidades autónomas y otras entidades públicas, con distintas denominaciones. Sin embargo, en este caso hay una diferencia esencial y es que la Comisión de Reclamaciones no es un órgano independiente, sino que está formada por representantes de los grupos políticos municipales, en proporción al número de sus miembros. También esta composición, que afecta a la propia esencia o naturaleza del órgano, suscita muchas dudas sobre su operatividad real. Pues a nadie se le oculta el grado de politización de nuestra vida local, en la que cualquier asunto, incluso de interés menor, puede ser inmediatamente objeto de encendida controversia.

En su virtud, es legítimo dudar *a priori* sobre la objetividad con que una comisión de aquella composición y destinada a indagar posibles defectos de funcionamiento de la Administración municipal pueda actuar. Por otra parte, tampoco está claro y deberá especificarlo el Reglamento orgánico municipal en cada caso, cuál va a ser el ámbito de sus funciones y si comprenderá también las actuaciones (o las órdenes e instrucciones) del alcalde, la Junta de Gobierno y los órganos directivos y no sólo de otros órganos o unidades de administración ordinaria. Debería ser así, pues también aquellos órganos de gobierno y directivos ejercen funciones de la Administración municipal *lato sensu*. Pero en tal caso, no es lo más idóneo que este órgano tenga una naturaleza tan estrictamente política como la que se ha previsto.

4.9. La gestión económico-financiera

Por lo que se refiere a los órganos de gestión económico-financiera, en los que apenas me detendré, destaca la posibilidad de crear un órgano de gestión tributaria (artículo 135) con funciones diferenciadas en la materia. Es decir, una especie de *agencia tributaria* municipal (salvando las distancias, por supuesto), aunque sin personalidad jurídica propia.

La novedad más interesante es, sin embargo, la existencia también necesaria, de un órgano especializado e independiente para resolver las reclamaciones econó-

mico-administrativas. Con este órgano se viene a reparar, en el caso de los municipios de gran población (y cabildos insulares), el despropósito en que incurrió la LBRL al suprimir las reclamaciones ante los tribunales económico-administrativos en materia de tributos locales, por un prurito dogmático, esto es, por entender que se vulneraba la autonomía local, al ser dichos tribunales órganos, aunque independientes, de la Administración del Estado. La consecuencia ha sido, como se sabe, imponer al contribuyente la carga de recurrir judicialmente contra cualquier acto de gestión tributaria local, por escasa que fuera su cuantía, dado que el recurso de reposición que ha mantenido la Ley de haciendas locales se revela muy poco útil en la práctica, dada la tendencia muy generalizada a desestimarlos.

Hace ya años el Ayuntamiento de Barcelona, pionero en tantas cosas, inventó como remedio sustitutivo la intervención de un Consejo Tributario, con funciones delegadas por el alcalde, para tramitar y proponer la resolución en vía consultiva de los recursos de reposición en materia tributaria. Se trataba de un órgano independiente compuesto de expertos cuyas *propuestas* de resolución de los recursos venían a vincular de hecho, aunque no de derecho, al Ayuntamiento.

Ahora la experiencia del citado *Consell Tributari* adquiere carta de naturaleza en el título X de la LBRL, no ya como órgano consultivo, sino como órgano decisorio con competencias propias en materia de resolución de las denominadas de nuevo reclamaciones económico-administrativas contra "actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección" (pero no se dice de sanción) de los tributos e ingresos de Derecho público de competencia municipal. Además, se le atribuyen funciones consultivas de dictamen sobre proyectos de ordenanzas fiscales y para la elaboración de estudios y propuestas en materia tributaria.

Lo decisivo es que el órgano es independiente, en tanto que compuesto por personas "de reconocida competencia técnica", en número impar no inferior a tres, designados por el Pleno por mayoría absoluta y que sólo pueden ser cesadas por causas tasadas en la propia ley (artículo 137.4), entre ellas ciertamente el acuerdo del Pleno por mayoría absoluta, pero que debe entenderse necesariamente motivado, ya que no se trata de cargos de confianza política.

Así se deduce también de la prescripción legal según la cual el funcionamiento de dicho órgano se basará en criterios de "independencia técnica", además de los de celeridad y gratuidad. La regulación del órgano, que corresponde al Pleno, debe realizarse en todos sus aspectos de acuerdo con la normativa estatal reguladora de las reclamaciones económico-administrativas, que le sirve de modelo, sin perjuicio de las adaptaciones necesarias. Sólo cabe esperar que los ayuntamientos acierten en la designación de las personas con experiencia en la materia, no necesariamente funcionarios ni empleados locales, que han de desempeñar estas funciones.

5. A modo de conclusión

En definitiva, el título X de la LBRL, introducido por la Ley 57/2003, viene a considerar a los ayuntamientos de los municipios de gran población (y a los cabildos insulares) como administraciones públicas equiparables en todos los aspectos organizativos a las del Estado y las comunidades autónomas, estableciendo un sistema de órganos básicos de gobierno y administración que se inspira ampliamente en el

propio de aquéllas, dicho sea sin perjuicio de sus peculiaridades. Este sistema de gobierno y administración se separa así del régimen local general, en el que las funciones de dirección política y las funciones administrativas o ejecutivas se hallan menos diferenciadas y se asignan a unos mismos órganos, conforme a nuestra tradición legislativa.

Sin duda, la Administración de algunos grandes municipios o cabildos poco se diferencia, por su complejidad y por su volumen, de la de algunas comunidades autónomas, aunque las competencias de estas últimas sean, hoy por hoy, más numerosas. Pero, aparte estas comparaciones, es claro que ha existido un interés político en equiparar en lo posible el régimen organizativo de estos entes locales a los de las administraciones territoriales superiores. Las ventajas e inconvenientes de esta opción están aún por ver, aunque ya se han señalado algunos problemas y tendencias. Queda por determinar cuántos municipios van a poder acogerse finalmente a este régimen, aunque lo más lógico es prever que su número vaya aumentando paulatinamente. Y queda también por ver si los recursos de inconstitucionalidad que se han interpuesto contra el nuevo título X de la LBRL o su carácter básico prosperan, al menos en algún extremo, o si la nueva mayoría política considera conveniente corregir algunos aspectos o, quizá, reducir el nuevo exceso de uniformismo que esa reforma legal introduce, lo que, a juicio de quien suscribe, resulta claramente deseable.

De hecho, a este último objetivo apunta el borrador del *Libro blanco para la reforma del gobierno local*, que el Ministerio de Administraciones Públicas ha hecho público en enero de 2005. Borrador que no es contrario a las grandes líneas de la Ley 57/2003, en lo que se refiere al régimen de los municipios de gran población, antes al contrario, pero critica el uniformismo con que esta reforma se ha llevado a cabo y la consiguiente restricción de la autonomía organizativa municipal. Crítica que, en estas páginas, debe compartirse.