

# NOTA SOBRE EL PROYECTO DE LEY PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL (\*)

---

(\*) José Manuel Bretal Vázquez, Letrado de la Comisión de Interior y Administraciones Públicas del Senado.

Este proyecto de Ley pretende reformar parcialmente tres leyes: la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL), la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (en adelante LMRFP) y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAP). De todas formas, la gran mayoría de los preceptos se refiere a la primera de las leyes citadas y el objetivo perseguido es, en todos los preceptos, la reforma del régimen de las entidades locales.

Esta Nota, respecto del proyecto de Ley, apunta algunas cuestiones que, se estima, ofrecen interés o merecen consideración.

#### ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICACIÓN DE LA LEY 7/1985, DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

##### *Artículo 20.1c). Órganos de seguimiento*

Este precepto establece, entre otras cosas, que,

«En los municipios de más de 5000 habitantes y en los de menos en que así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, existirán ... órganos que tengan por objeto ... el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los Concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno»

Parecidos órganos de seguimiento se prevén en la organización provincial (artículo 32.2) y en la de los municipios de gran población (artículo 122.4 b); en éste último caso el órgano de seguimiento son las Comisiones que derivan del Pleno de la Corporación.

La cuestión principal que plantean estos preceptos, ya contenidos en la Ley de Bases actualmente vigente, es que ha de entenderse por «órganos de seguimiento». Mientras que la función de control (atribuida al Pleno) está jurídicamente bien delimitada, no sucede lo mismo con el «seguimiento» ¿En qué consiste? ¿Cómo se ejerce? ¿Cómo se concreta o documenta? ¿Cuáles son sus efectos o consecuencias jurídicas? Nada de esto se dice, y convendría precisarlo, pues, de lo contrario, las normas que establecen esos órganos carecen de contenido y eficacia jurídica.

#### *Artículos 20.1 c) 20.3 y 122.3. Reglamentos orgánicos*

Los artículos 20.1 c) y 20.3 mencionan los reglamentos orgánicos y el 122.3 declara que,

«El Pleno (de los municipios de gran población) se dotará de su propio reglamento, que tendrá la naturaleza de orgánico».

Por otra parte, el artículo 123.1 c) atribuye al Pleno (de los municipios de gran población),

«La aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica. Tendrán en todo caso naturaleza orgánica:

.  
.  
. . . .»

(El precepto enumera una serie de materias y cuestiones, a cuya regulación atribuye «naturaleza orgánica»).

Además, está vigente el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Es sabido que los reglamentos son normas jurídicas, emanadas del Poder Ejecutivo, de rango inferior a las leyes. Pero, así como existe la categoría, constitucionalmente establecida, de «Ley orgánica» (artículo 81.1 de la Constitución), no parece que exista la categoría formal de «reglamento de naturaleza orgánica», como insinúan los artículos 122.3 y 123.1 citados. Es cierto que ya, en la Ley de Bases vigente, se utiliza la mención «reglamento orgánico»; pero habrá que entender que es un reglamento de igual naturaleza que los demás, y cuyo contenido o materia son cuestiones de organización (así, el mencionado Reglamento de Organización 2568/1986). Por tanto, convendría aclarar en qué consiste y, sobre todo, qué efectos jurídicos tiene esa supuesta naturaleza orgánica de unos reglamentos o suprimir, por innecesaria, tal noción.

*Artículo 21.1 g).Retribuciones complementarias*

Este precepto considera, como una de las atribuciones del Alcalde,

«...distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas».

En aras de la seguridad jurídica, convendría fijar los criterios de esa distribución o aludir a las normas objetivas en que tales criterios se establecen.

*Artículo 22.3 y artículo 33.3. Votación de mociones de censura y cuestiones de confianza*

Con términos idénticos ambos preceptos establecen,

«Pertenece, igualmente, al Pleno, la votación...»

Parece que, por corrección estilística, se debiera decir «corresponde al Pleno ...» o frase similar.

*Artículo 70.3. Derecho de información de los ciudadanos*

El último párrafo de este precepto establece,

«La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada».

Parece que esta profusa redacción podría simplificarse, sustituyendo la expresión final desde «verificarse ...» por el vocablo «motivarse», o afirmar «...ser objeto de resolución motivada».

#### *Artículo 85 bis 1*

La letra b) de este precepto establece,

«El titular del máximo órgano ... tendrá la consideración de órganos directivos».

Parece que la última noción debe redactarse en singular.

La letra e) del mismo artículo establece,

«La determinación y modificación de las condiciones retributivas, tanto del personal directivo como del resto del personal, deberán ajustarse ...»

Se puede simplificar, aludiendo a las condiciones retributivas del personal, o de los miembros del personal, dado que el precepto es omnicompreensivo.

#### *Artículo 85 ter. Sociedades mercantiles locales*

Su número 1 establece,

«Las sociedades mercantiles locales se registrarán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación, y sin perjuicio de lo señalado en el apartado siguiente de este artículo».

El texto de este precepto es contradictorio. Tras proclamar el sometimiento íntegro de las sociedades mercantiles locales al ordenamiento jurídico privado, establece una tal cantidad de excepciones a ese principio que lleva a considerar si la regla no es quizá el sometimiento al Derecho público y la excepción el desarrollo de algunas operaciones al amparo del Derecho privado.

Pero, como ha señalado la doctrina administrativista respecto de este tipo de entidades, en ningún caso se puede admitir su íntegro sometimiento al ordenamiento privado, pues, al menos, el acto de su creación ha sido fruto de una manifestación de la autoridad pública que, además, generalmente, y como es aquí el caso, delimita, con criterios jurídico-públicos, algunos aspectos de su existencia y actividad.

Finalmente, en el presente proyecto de Ley, la Disposición adicional undécima «Reordenación de sociedades mercantiles» añade toda una serie de preceptos de carácter público a la ordenación y funcionamiento de estas entidades.

La corrección del error analizado podría consistir en un texto como el siguiente,

«Las sociedades mercantiles locales se regirán, en principio, cualquiera...»

#### DISPOSICIÓN ADICIONAL DÉCIMA. RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN

El texto de este precepto, en realidad, no constituye una disposición adicional, sino derogatoria, que afecta solo, de acuerdo con su redacción, a los municipios de gran población.

Aparte su equívoco enunciado de disposición adicional, es un precepto superfluo, pues repite el clásico principio general derogatorio de «*lex posterior derogat anterior*». Pero, además, el proyecto de Ley analizado (que, como se ha visto, afecta no sólo a la ley antes dicha sino a dos más), añade una Disposición derogatoria única que contiene el

principio antes dicho y se refiere a todas las normas incluidas en el proyecto de Ley (por tanto, repite, para la Ley de Bases del Régimen Local, el precepto derogatorio citado).

*Artículo 121. Ambito de aplicación (del régimen de organización de los municipios de gran población)*

El número 1 de este artículo establece,

«1. Las normas previstas en el presente Título serán de aplicación:

- a) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.
- b) A las capitales de provincia cuya población sea superior a los 200.000 habitantes.
- c) A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.
- d) Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En los supuestos previstos en las letras c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos».

Del último párrafo, aparte la inusual y conminatoria expresión «se exigirá», no se deduce con claridad cuáles sean esas «Asambleas legislativas correspondientes» que han de decidir la aplicación de las normas del Título X.

Ha de determinarse, en primer lugar, qué entidades u órganos pueden considerarse «asamblea legislativa» No ofrece dudas que tienen ese carácter las dos Cámaras de las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos. «Tiene tal carácter el Pleno de un municipio» El artículo 22 de la LRBRL no lo define.

En el citado artículo se le atribuyen diversas competencias, entre las cuales, la aprobación de reglamentos y ordenanzas, que son normas jurídicas, pero no leyes. Por otra parte, en el proyecto de Ley analizado,

artículo 122, se afirma que el Pleno «es el órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal». Es decir, órgano, pero no asamblea legislativa.

En los supuestos, letras c) y d) del número 1 del artículo 121, en que se prevé la intervención de la «asamblea legislativa correspondiente», ¿cuál es ésta en cada caso? Parece lógico que en los casos de las capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas, sea el Parlamento de la Comunidad Autónoma de que se trate. En los otros casos, es decir, municipios capitales de provincia o municipios cuya población supere los 75.000 habitantes y presenten circunstancias especiales, los criterios para la determinación de la «asamblea legislativa correspondiente» son inciertos y ello debería ser aclarado por la Ley.

#### *Artículo 124. El Alcalde*

La letra b) del número 4 de este artículo atribuye al Alcalde, entre otras funciones,

«dirigir la política, el gobierno y la administración municipal ...»

Es probablemente difícil distinguir las actividades política, de gobierno y administrativa de un alcalde, pero, en todo caso, y de acuerdo con el número 2 de este artículo 124,

«El Alcalde es responsable de su gestión política ante el Pleno».

No está claro, en consecuencia, si responde, y cómo, de sus otras actividades.

La letra g) del número 1 de este artículo atribuye al Alcalde la facultad de,

«Dictar bandos, decretos e instrucciones».

Y el número 5 de este artículo establece que,

«El Alcalde podrá delegar mediante decreto las competencias ...»

En diversas disposiciones de régimen local se establecen, como normas reglamentarias en este ámbito, los reglamentos, ordenanzas y bandos.

Las instrucciones son normas reglamentarias previstas en la LRJAP (artículo 21), con las que los órganos administrativos dirigen la actividad de sus órganos jerárquicamente dependientes.

Los decretos, sin embargo, son normas reglamentarias, constitucionalmente previstas, que emanan del Gobierno. En efecto, el Rey expide «... los decretos acordados en el Consejo de Ministros ...» (artículo 62 f de la Constitución). Están también regulados en el artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, del Gobierno.

Parece, por tanto, que la noción «decreto» contenida en los preceptos analizados de este proyecto de Ley se utiliza de forma genérica, sin consideración al tenor específico antes señalado.

#### *Artículo 126. Organización de la Junta de Gobierno Local*

El número 3 de este artículo establece que,

«La Junta de Gobierno Local responde políticamente ante el Pleno de su gestión de forma solidaria ...»

Aparte la dificultad, ya señalada, de deslindar la actividad política de las demás, el contenido de este precepto parece poco compatible con la facultad del Alcalde, consagrada en el número 2 de este mismo artículo de,

«... nombrar y separar libremente a los miembros de la Junta de Gobierno Local ...»

Si el Pleno rechaza políticamente a una concreta Junta de Gobierno Local, parece que los que fueron sus miembros dejarán de serlo. Pero el Alcalde tiene la facultad de nombrar libremente a los mismos que acaban de cesar.

*Artículo 134. Órgano de gestión económico-financiera y presupuestaria*

Su número 2 establece,

«En particular, corresponden a este órgano:

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

f) Cuantas sean necesarias para el cumplimiento de las funciones asignadas».

Cuantas ¿qué? ¿Competencias, atribuciones, responsabilidades, actividades, tareas? En todo caso, no funciones, pues su cumplimiento es el objetivo del órgano en cuestión.

*Disposición final primera. Habilitación competencial*

Esta norma establece,

«Los preceptos contenidos en la presente Ley, salvo la disposición adicional novena, constituyen legislación básica del Estado en materia de régimen local, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18ª de la Constitución».

El texto citado incluye un error. La presente Ley (en el momento actual, el proyecto de Ley) contiene tres artículos, cuatro disposiciones transitorias, una derogatoria y tres finales. No incluye, por tanto, la Disposición adicional novena a que se hace referencia. Cabe imaginar que ésta es la contenida en el texto, que se pretende reformar, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

**OBSERVACIONES GENERALES**

Estas observaciones conciernen, esencialmente, a las reformas propuestas para la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local.

Una primera se refiere al carácter de la norma. Una Ley de Bases tiene por objeto enunciar una serie de principios generales que deben inspirar la legislación en una materia determinada. El texto original de la Ley de Bases analizada data de 1985 e iba ya más allá de un mero carácter básico, en el sentido de contener, para ciertas materias, una regulación profusa, en ocasiones más propia de un reglamento. La Ley de Bases ha experimentado varias modificaciones desde 1985. La proyectada reforma actual incrementa su profusión y desdibuja su carácter «básico».

Ejemplos de esto:

- a) las atribuciones de los alcaldes (artículo 21)
- b) las nuevas normas del Título X sobre la organización de los municipios de gran población repiten, en gran medida, las ya detallistas disposiciones en la materia relativas a los municipios en general. Así, las atribuciones del Pleno de las grandes ciudades (artículo 123, en relación con el 22).

En algunos casos, el reglamentismo de ciertos preceptos es excesivo. Así, el párrafo final del artículo 73.3. Dice,

«Cuando la mayoría de los Concejales de un grupo político municipal abandonen la formación política que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones o sean expulsados de la misma, serán los Concejales que permanezcan en la citada formación política los legítimos integrantes de dicho grupo político a todos los efectos. En cualquier caso, el Secretario de la Corporación podrá dirigirse al representante legal de la formación política que presentó la correspondiente candidatura a efectos de que notifique la acreditación de las circunstancias señaladas».

Otro rasgo que la presente reforma acentúa es el parlamentarismo de ciertos procedimientos. Varias disposiciones, especialmente las referidas a la estructura y funcionamiento de los grupos políticos en las entidades locales, parecen directamente inspiradas de las normas parlamentarias. Sin negar el contenido político que tiene la vida local, no parece conveniente que éste prevalezca sobre los aspectos de gestión administrativa y prestación de servicios a los ciudadanos.

Finalmente, el establecimiento en los grandes municipios de un órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas (los antes impropriamente llamados tribunales económico-administrativos, artículo 137), aunque quizá puede ser útil para la resolución pronta de ciertos conflictos, presenta el riesgo posible de la diversidad de criterios en la interpretación de las normas.

Palacio del Senado, a 28 de octubre del 2003

EL LETRADO DE LA COMISIÓN DE INTERIOR  
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Fdo.: José M. Bretal