

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL (*)

(*) Fernando Santaolalla López, Letrado de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados.

Excmas. Sras./ Excmos. Señores:

La norma cuarta de las aprobadas por la Mesa del Congreso de los Diputados y del Senado, sobre régimen de asesoramiento a las Comisiones de ambas Cámaras, de fecha 26 de junio de 1991, establece entre otros extremos, que el letrado de cada Comisión debe redactar con ocasión de cada proposición o proyecto de ley encomendado a su asesoramiento un informe sobre, básicamente, la incidencia de la iniciativa en el ordenamiento jurídico y análisis técnico-jurídico de la misma.

En cumplimiento de la norma citada, el letrado que suscribe tiene el honor de elevar a VV.EE. el siguiente

INFORME

sobre el PROYECTO DE LEY DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL (121/157, BOCG, Serie A, número 157-1)

El proyecto de ley se divide en una exposición de motivos, tres artículos, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. A lo anterior se acompaña una memoria justificativa, memoria económica y el informe de la Comisión Nacional de Administración Local, todo ello de conformidad con el artículo 88 de la Constitución.

Su tramitación por el procedimiento de urgencia impide realizar un análisis detenido del mismo. No obstante, tras una primera consideración

adaptada a estas circunstancias, no se aprecian en el proyecto nada que suscite reservas serias desde el punto de vista jurídico y, en concreto, constitucional.

En cambio, sí se observan puntos susceptibles de mejora, en general desde el punto de vista sistemático o de redacción. Por eso se formulan las siguiente sugerencias y observaciones, debidas en su mayor parte al simple deseo de mejorar la comprensión del texto.

I

El artículo primero resulta, a nuestro juicio, excesivamente largo y complejo, hasta el punto que abarca el noventa por ciento o más de la extensión del proyecto. Se divide en cuatro puntos, cada uno de ellos destinado a reformar o adicionar nuevos artículos de la LBRL.

Podría resultar más sencillo convertir cada uno de esos puntos en artículos del proyecto, corriendo la numeración de los posteriores. De este modo, el proyecto pasaría a contar con seis artículos, número bastante prudente para su extensión.

II

El artículo primero comienza con una frase (*«mediante la presente Ley se modifican determinados preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local ... que a continuación se señalan»*) que es inútil y debería suprimirse. Pues se limita a anunciar que se van a reformar o añadir unos artículos, que es lo que justo después expresan los cuatro puntos a los que nos hemos referido como susceptibles de convertirse en artículos. En definitiva, se produce una repetición, que sólo contribuye a alargar el texto de la futura ley.

III

En el artículo 19.1 de la LBRL, sin duda por error mecanográfico involuntario, aparece la palabra «corresponde», cuando en realidad debe ser «corresponden», por ser plural el sujeto de la oración.

IV

La referencia del apartado 1.e) del artículo 20 a la Comisión de Cuentas podría incluirse en el apartado 1.a), pues si dicha Comisión va a existir en todos los municipios podría constar en el apartado donde se mencionan los órganos que existen en todos los ayuntamientos. De este modo, podría desaparecer dicho apartado 1.e con la consiguiente simplificación del artículo.

V

El artículo 70 bis de la LBRL tienen una redacción pleonástica, con varias palabras que vienen a significar lo mismo: establecer + regular + en normas + orgánico + órganos. Podría decirse lo mismo con una expresión más simple. Se propone la siguiente a título de ejemplo: «los Ayuntamientos deberán regular procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación».

VI

El artículo 85 ter de la LBRL presenta algunos defectos de expresión. Por un lado, afirma que las sociedades mercantiles locales se registrarán «*íntegramente*» por el ordenamiento jurídico privado, pero justo después se añade que ello es «*salvo las materias ...*». El adverbio «*íntegramente*», en si mismo innecesario, se hace contradictorio cuando se afirma un salvo: entonces ya no hay ese *íntegramente*. Por otro, también es ocioso el inciso «*cualquiera que sea su forma*», pues toda sociedad mercantil, salvo excepción expresa, se rige por el ordenamiento privado. Esto se ve reforzado por el apartado 2, en cuanto afirma que la sociedad mercantil local deberá adoptar una de las formas de sociedad mercantil de responsabilidad limitada. Siendo esto así la consecuencia es la vigencia y aplicación del ordenamiento privado a todas las sociedades mercantiles locales.

Proponemos una redacción equivalente pero sin los incisos innecesarios, como podría ser la siguiente: «Las sociedades mercantiles locales se registrarán por el ordenamiento jurídico privado, salvo las materias en que».

VII

En el apartado 1.b del artículo 121 de la LBRL sobra el «de» de la frase «... *cuya población de sea superior a ...*».

VIII

El artículo 122.5 de la LBRL contiene una previsión expresa para la designación del Secretario del Pleno por el sistema de libre designación. En comparación, calla el artículo 129.2 sobre la forma (concurso o libre designación) con que vaya a ser designado el titular de la Asesoría jurídica. Lo mismo cabe decir respecto a los secretarios generales y directores generales (art. 130.3), titular del órgano de gestión económico-financiera y presupuestaria (art. 134.3) y titular del órgano de control y fiscalización interna (art. 135.3).

No es seguro si este silencio es debido a olvido o a otra razón. Pero si la forma consta en un caso, lógicamente debía constar en los restantes.

IX

El artículo 130.1 de la LBRL padece un ligero defecto de expresión, pues se refiere como órganos superiores «*a los miembros*» de la Junta de Gobierno Local y como órganos directivos «*al titular*» del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local, «*al titular*» de la asesoría jurídica y «*al titular*» del órgano de gestión económico-financiera y presupuestaria.

En realidad un titular nunca puede ser órgano, porque éste se compone de un titular y de un haz de funciones: todo este entramado es lo que constituye el órgano. En definitiva, la parte no puede ser el todo.

Por eso resultaría más correcto desde el punto de vista técnico referirse simplemente a la Junta de Gobierno Local, al órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local, a la asesoría jurídica y al órgano de gestión económico-financiera y presupuestaria. Todo ello en la inteligencia de que sus titulares gozarían del régimen jurídico propio de los órganos

superiores o directivos. Esto es, si los órganos en cuestión son calificados de esta forma, sus consecuencias para los titulares serían las mismas que las que se desprenden de la redacción propuesta.

X

El apartado 3 del nuevo artículo 136, en comparación con el apartado 1.ª del mismo artículo, llega a prever tres recursos o reclamaciones que no se comprenden muy bien. En efecto, el apartado 1.ª se refiere a una primera resolución de reclamaciones sobre actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos e ingresos de derecho público. Frente a esta primera resolución, el apartado 3 admite un recurso potestativo de reposición, que vendría a operar como segunda instancia. Pero, contra la resolución de este último se admite una nueva reclamación económico administrativa ante el mismo órgano.

Tal número de recursos administrativos parece excesivo, sobre todo si se tiene en cuenta que se resuelven por el mismo órgano. Se hace tanto más sorprendente a la vista del apartado 2, que afirma que contra la primera resolución «*sólo cabrá recurso contencioso administrativo*».

XI

El artículo 136.4 afirma que el órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas estará constituido por un número impar de miembros, designados por el Pleno por mayoría absoluta de entre personas de reconocida competencia técnica y que cesan, entre otras causas, por acuerdo por la misma mayoría.

De donde resulta que, a pesar de las funciones básicamente objetivas y técnicas de este órgano, la composición del mismo depende de una votación de un órgano político.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, según el art. 103.3 de la Constitución, el acceso a la función pública debe hacerse de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. En desarrollo de esto último,

el art. 19 de la Ley 30/1984 dispone que, si se trata de personal funcionario o laboral, debe seleccionarse de acuerdo con la oferta pública de empleo y mediante convocatoria pública, concurso, oposición o concurso-oposición. Por su parte, el artículo 20.5 de la misma ley reserva el personal eventual –de designación y cese libres– a las funciones de confianza o asesoramiento especial.

En definitiva, se advierte una discrepancia entre lo que por la naturaleza de sus funciones parece reclamar este órgano y el sistema de selección previsto para sus miembros.

Éste es el parecer del letrado que suscribe, expuesto con el ánimo de colaborar en la búsqueda de una mejora técnica y jurídica del proyecto en tramitación, y que, por supuesto, somete a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Palacio del Congreso de los Diputados, 23 de junio de 2003.

Fernando Santaolalla López

A LA COMISIÓN DE RÉGIMEN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.