

LA REFORMA DE GOBIERNO MUNICIPAL EN ESPAÑA

Gerardo RUIZ-RICO RUIZ

SUMARIO: I. *El reconocimiento por la Constitución española de 1978 de la autonomía local y el carácter democrático de las entidades locales.* II. *Precedentes de una reforma anunciada.* III. *La Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local: los objetivos principales de la reforma legislativa.* IV. *Los (viejos y nuevos) mecanismos para la participación ciudadana en el ámbito local.* V. *El modelo político de los —llamados— grandes municipios o municipios de gran población.*

I. EL RECONOCIMIENTO POR LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 DE LA AUTONOMÍA LOCAL Y EL CARÁCTER DEMOCRÁTICO DE LAS ENTIDADES LOCALES

Entre las escasas referencias que la Constitución española ha dedicado a las entidades locales (EELL) destaca sin duda el artículo 137, como precepto que proporciona naturaleza constitucional a la autonomía de municipios y provincias. Se trata de un precepto que encierra una doble virtualidad, ya que por un lado garantiza una esfera competencial propia a las entidades locales, al tiempo que asegura la supervivencia de las más representativas en la organización territorial del Estado, y en segundo lugar está proponiendo implícitamente una unificación de la noción constitucional de “autonomía”, referida indistintamente a las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales. En este último sentido, pues, sería posible afirmar que esta declaración de principios que encabeza el título VIII de la CE sugiere al menos lo incorrecto de cualquier hipótesis que sostenga la diferente naturaleza jurídica de las autonomías regional y local.

Por otro lado, la impresión inicial que se recibe del reconocimiento constitucional de la autonomía local y de su proyección orgánico-admi-

nistrativa es la de haber superado una concepción histórica de la misma marcada por su subordinación al poder político central. A partir del establecimiento de la autonomía como principio de articulación territorial, aquellas entidades administrativas, antigua expresión burocrática de la presencia del Estado en la periferia, cobran una dimensión democrático-participativa, que trasciende su concepción puramente administrativa para asumir el papel de instituciones representativas de los intereses políticos de una comunidad. La formulación expresa de este otro horizonte conceptual se contiene en la previsión constitucional (artículo 140), que establece la elección de los concejales mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto. Con esta traslación del principio democrático a la esfera local se estaría configurando al mismo tiempo una segunda “garantía institucional”, cuya proyección no se limita a la conservación orgánica de determinadas EELL, como tampoco al aseguramiento de unas mínimas condiciones competenciales de las mismas, sino más bien a reforzar su legitimación democrática, en cuanto poder público representativo de unos intereses territoriales específicos. Esta otra dimensión política de las EELL culmina en el reconocimiento constitucional de una doble alternativa de elección del alcalde, bien por los concejales que componen la corporación, bien directamente por los propios ciudadanos (artículo 140, CE); con ello, además, la norma fundamental estaría colocando el “valor democrático” —si puede calificarse así su naturaleza político-representativa— de las EELL al mismo nivel que otras instancias administrativas superiores.

No obstante, para una correcta comprensión del significado de autonomía local, principio constitucional que se proyecta en la estructura y funcionamiento político-administrativo de los entes locales, es imprescindible uno de sus rasgos más significativos. Nos referimos a lo que el propio TC denomina “régimen jurídico bifronte” de la administración local (STC 84//1982). Los ayuntamientos y provincias se conciben al mismo tiempo como estructuras institucionales a través de las cuales se organizan territorialmente tanto el Estado como las Comunidades Autónomas (CCAA). En cuanto administraciones “terminales” se enfrentan por duplicado a las presiones de ambos circuitos de poder político, en el momento en que reivindican su papel a la hora de definir legalmente el contenido de su “autonomía”. En efecto, al Estado se le ha atribuido constitucionalmente la competencia exclusiva para establecer una legislación básica sobre el

régimen jurídico general de las distintas administraciones públicas (artículo 149-11-18, CE). Por su parte, las CCAA también han regulado a nivel estatutario, y en calidad muchas veces de competencias exclusivas, la regulación de ese mismo régimen local.

De este modo, las EELL se ven supeditadas también a unos límites normativos “externos” infranqueables al intentar perfilar el modelo político predefinido en la legislación básica estatal y la normativa de desarrollo autonómica. Sin duda, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no ha ayudado mucho hasta ahora en la operación de determinar una frontera que debería ser igualmente insuperable para los diferentes legisladores competentes en materia local. Pero en alguno de sus tempranos fallos sería posible encontrar el fundamento que otorgaría a los municipios y provincias unos márgenes adecuados para decidir una parte sustantiva de su forma de gobierno. Para sustentar a su vez esta opinión la jurisprudencia constitucional aporta algunos argumentos; como el que se infiere de la sentencia del 2 de febrero de 1981, donde considera que aquellas entidades territoriales participan en el ejercicio del poder del Estado y gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Una de las principales conclusiones que pueden extraerse de una declaración como la anterior nos permite afirmar, en primer lugar, la naturaleza “política” de la autonomía atribuida por la Constitución a las EELL. La asunción por éstas de la condición de “poder público” que emana de la soberanía nacional obliga a “desmitificar” aquella doctrina que ha devaluado la autonomía local a simple elemento de naturaleza “administrativa” que caracteriza la capacidad de gestión de las corporaciones locales. Precisamente por el hecho de constituirse desde el nuevo ordenamiento constitucional democrático como entidades representativas de intereses políticos es necesario siempre proporcionarles a aquéllas, en el terreno ya competencial, márgenes de maniobra para desarrollar las directrices marcadas por la voluntad mayoritaria que se expresa en unas elecciones para cubrir los puestos de representación de los ayuntamientos y diputaciones provinciales. No vemos, pues, inconvenientes para calificar a la autonomía local como una verdadera “autonomía política”.

II. LOS PRECEDENTES DE UNA REFORMA ANUNCIADA

Con la promulgación de la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, culmina una última etapa —aunque no será con toda probabilidad la definitiva— de reformas con las cuales el legislador estatal intenta perfeccionar el diseño de la forma de gobierno local en España. Siguiendo una trayectoria coherente con el objetivo de “parlamentarizar” el sistema de gobierno de municipios y diputaciones provinciales, se habían aprobado ya algunas otras modificaciones de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, que han afectado al funcionamiento y competencias de la organización institucional en esta esfera política. Las más significativas, por su alcance y objetivos, han sido seguramente las publicadas a finales de los años noventa.

La Ley 8/1999 introduce algunas novedades en la que modifica la Ley Orgánica de Régimen Electoral (LOREG), se centra en los mecanismos de exigencia de responsabilidad política, sea para ofrecer una regulación con un mayor nivel de detalle (moción de censura), sea para incorporar por primera vez a la política local una institución de esta naturaleza, implantada ya en los niveles de gobierno estatal y autonómico (cuestión de confianza). No obstante, en este segundo caso, se establecen algunas novedades importantes, ya que la moción de confianza en las entidades locales queda vinculada siempre a iniciativas concretas de carácter presupuestario, fiscal o normativo (reglamentos orgánicos, presupuestos, ordenanzas fiscales, planificación urbanística).

Por otra parte, la ley 11/1999 incorpora otras medidas que contribuyen a reafirmar ese proceso de “parlamentarización” del modelo político local. Sus líneas de orientación básicas serían las siguientes:

- Institucionalización de los denominados “grupos municipales”.
- Reforzamiento del liderazgo y capacidad decisoria del presidente de la entidad local, dentro de una tendencia hacia un indudable presidencialismo local.
- Configuración del Pleno como un órgano principalmente de control político de la gestión del gobierno local.

A las disposiciones legislativas mencionadas habría que añadir la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional aprobada ese mismo año (Ley Orgánica 7/1999), con la que se va a crear el conflicto en defen-

sa de la autonomía local, a través de un nuevo mecanismo de control de constitucionalidad, que puede ser accionado directamente por la entidades locales, para garantizar la eficacia de ese principio sancionado en la norma fundamental (artículo 137, CE).

III. LA LEY 57/2003, DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL: LOS OBJETIVOS PRINCIPALES DE LA REFORMA LEGISLATIVA

Una observación de la exposición de motivos de la Ley 57/2003 nos permite comprobar que ésta no se aparta del sentido u orientación de las reformas legislativas que la preceden. Se indica allí con toda claridad que la ley aspira en realidad a profundizar en la vocación “presidencialista” de las normas que modificaron la Ley de Bases en 1999. Efectivamente, para atender a “la necesidad de atender a un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad”, el legislador estatal considera que son necesarios “ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente”.

Pero al mismo tiempo se pone el acento también en la tendencia —marcada ya en reformas legislativas que le preceden— hacia la conversión del Pleno tanto de ayuntamientos como de diputaciones provinciales en una institución dedicada prioritariamente al debate y control políticos. El objetivo se centra ante todo en garantizar al órgano que monopoliza la representación de los ciudadanos unas potencialidades deliberantes y fiscalizatorias —lo indica expresamente la exposición de motivos— para responder “a la exigencia de un debate político abierto y creativo sobre las principales políticas de la ciudad”.

Cabe preguntarse si la finalidad hacia la que apunta la ley (teórica y de intenciones, al menos) no es otra que la superación de la naturaleza hasta entonces básicamente “corporativa” de las entidades locales, con el punto de mira puesto en su potencial conversión en verdaderas instituciones “políticas” donde no sólo sería factible, sino necesario asimismo, la puesta en práctica de políticas diferenciadas (M. Zafra). Creemos que la respuesta a este interrogante no se encuentra únicamente en el nuevo diseño legal previsto, sino en la utilización que se haga de esta última por los actores políticos que actúan en ese nivel territorial.

Sin duda, la más importante modificación introducida por la Ley 57/2003 ha sido la elaboración de una propuesta institucional propia y

exclusiva para los que —quizá sin demasiado acierto— ha denominado “grandes municipios”. No obstante, un examen detenido del texto normativo conduce forzosamente a no apreciar diferencias muy significativas entre esa estructura organizativa y aquella otra prevista en la Ley de Bases para el resto de los entes locales (“comunes”) que no alcanzan esa calificación por el nivel de población. Tampoco nos parece que el *status* funcional de las instituciones que conforman ese nuevo modelo político resulte cualitativamente innovador.

Para concluir esta presentación preliminar hay que destacar entre las diversas modificaciones de la Ley del 2003 aquella que hace referencia al establecimiento —para el conjunto de entidades locales— de una Comisión de Sugerencias y Reclamaciones, cuyas competencias tienen una más que evidente sintonía con la figura de un *Ombudsman* local, aunque su configuración (órgano colegiado) y composición política (concejales) se aparta bastante de la naturaleza de las diferentes versiones (estatal y autonómicas) de defensores de los derechos de los ciudadanos, dotados todos ellos de una autonomía funcional que parece improbable pueda disfrutar aquella Comisión.

Otra de las cuestiones que quizá lleguen a tener un alcance polémico de la Ley es su aspiración —quizá no lograda del todo— como normativa estatal de carácter básico. El problema viene de lejos cuando se habla de Ley de Bases de Régimen Local, ya que la competencia sobre entidades locales se encuentra constitucionalmente repartida entre Estado y CCAA, sin que hasta el momento el TC haya delimitado con exactitud el significado de esa condición “bifronte” de la autonomía local. En este caso, y a pesar de aquella autocontención declarada, la impresión que se recibe del grado de detalle tan elevado que alcanza a determinadas disposiciones del texto legal es que se han sobrepasado los límites de lo que debería ser una legislación de naturaleza simplemente básica o de principios.

El peligro de incurrir en algún vicio de inconstitucionalidad por esta causa ha sido resaltado igualmente durante la tramitación parlamentaria en las Cortes Generales por algunos grupos nacionalistas. Las contradicciones de rango constitucional no sólo afectarían al desarrollo estatutario del principio de autonomía regional; también podrían menoscabar el contenido esencial de la autonomía local, cuyo estrechamiento competencial —como intentaremos demostrar más adelante— queda en algunos momentos fuera de los límites de lo aceptable por el artículo 137 de la CE.

Sin duda, la delimitación exacta del reparto competencial previsto en la CE y los Estatutos de Autonomía (EEAA) en esta materia no es una operación demasiado sencilla. La autonomía local ha quedado enclavada en el conjunto de atribuciones sobre las que recae la responsabilidad regulativa tanto del Estado como de las CCAA. Pero la indudable subordinación a la legislación estatal y autonómica no puede hacernos olvidar la existencia de un núcleo básico o esencial que, siendo indisponible para el legislador, queda reservado por razones constitucionales a las entidades beneficiarias de esa autonomía local (municipios y provincias). Así pues, se estaría de hecho produciendo la división de una materia competencial en una triple esfera territorial y administrativa, de la que sin duda no queda al margen el modelo de gobierno local. Tal y como proclama con rotundidad el artículo 4 de la Ley de Bases, las entidades locales disponen de una potestad de “autoorganización”; una facultad ésta que se ejercería a través de los reglamentos orgánicos y tendría potencialmente una proyección lógica sobre la definición de ciertos elementos del gobierno municipal y provincial.

El alcance de esta autonomía está predeterminado en buena medida por las normas que regulan, desde instancias legislativas estatales y autonómicas, la administración local. En este sentido, la Ley 57/2003 ha dejado algunos márgenes para aquella libertad autoorganizativa de las entidades locales, de manera que éstas puedan importar algunas de las nuevas instituciones que se ha previsto aplicar en las denominadas “grandes ciudades”; en concreto, por ejemplo, las Comisión Especial de Seguimiento y Reclamaciones. Pero al mismo tiempo, esa autonomía no parece que pueda alcanzar otros criterios innovadores del modelo político de estos municipios, cuando se conservan hace una expresa prohibición legal para su posible extensión a las entidades locales que no pertenecen a aquel grupo; nos referimos, por ejemplo, a la posibilidad de delegar la presidencia del Pleno del Ayuntamiento a un concejal distinto de quien ocupa el cargo de alcalde (artículo 21-3o., Ley de Bases).

La sospecha de una posible interpretación inconstitucional de esa garantía institucional por parte del legislador “básico” estatal se debería extender en todo caso a la afirmación contenida en la disposición adicional décima de la Ley. Las dudas sobre su validez constitucional tienen su origen en los términos con que ha sido redactada: “las disposiciones contenidas en el Título X para los municipios de gran población *prevalecerán* respecto de las demás de igual o inferior rango en lo que se opongan,

contradigan o resulten incompatibles”. Nos preguntamos si no se está haciendo aquí implícitamente una aplicación —incorrecta— del principio de prevalencia de la legislación del Estado, reservada —según específico mandato constitucional (artículo 149-3o.)— a aquellas materias sobre las cuales los estatutos no hayan hecho reserva exclusiva de competencias a favor de la Comunidad Autónoma. Entendemos que esa cláusula no se debería proyectar, en consecuencia, sobre cuestiones relativas a régimen local, en la medida en que se trata de una materia compartida, para la que rige una dialéctica distinta (norma básica estatal / legislación autonómica de desarrollo). Se trata, por lo demás, de un ámbito material no exclusivo de las Comunidades, pero en el cual Estado no está habilitado constitucionalmente para aplicar de manera hegemónica o prevalente su propia normativa, ya que se trata siempre de una cuestión en la que las entidades territoriales han recibido algún título competencial (exclusivo o de desarrollo legislativo) en virtud de sus respectivos estatutos.

IV. LOS (VIEJOS Y NUEVOS) MECANISMOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL

Una de las razones que han llevado a la aprobación de la reforma ha sido la toma de conciencia por el legislador de las carencias y disfuncionalidades de la Ley de Bases de Régimen Local en materia de participación directa de los ciudadanos en el gobierno municipal. Según declara la exposición de motivos, el objetivo consiste en intentar crear unos *standards* mínimos, que sean compatibles con los instrumentos de colaboración de los vecinos articulados por las entidades locales en virtud de su propia competencia de autoorganización.

El conjunto de derechos que la Ley de Bases (artículo 18) reconoce a los ciudadanos para colaborar en la gestión del gobierno local representa un obvio desarrollo normativo del derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la norma fundamental; en este supuesto, como derecho subjetivo a participar “directamente” en los asuntos públicos. La ampliación de la democracia representativa, mediante instrumentos que canalizan la intervención personal de los ciudadanos en los procesos decisionales de la política, encuentra en la esfera local un lugar idóneo para el ensayo y la aplicación práctica.

No obstante, y pese a que la Ley de Bases supera con mucho los muy relativos márgenes que han tenido hasta ahora los institutos de democracia directa en las otras dimensiones políticas (estatal y autonómica), lo cierto es que su implementación o puesta en funcionamiento efectiva no ha sido especialmente significativa. De ahí el interés del legislador por mejorar este ámbito de la participación ciudadana a través de algunas interesantes novedades, que pueden elevar los niveles de calidad democrática en un ámbito especialmente propicio para su puesta en funcionamiento.

El problema sigue siendo, no obstante, la relativa condición de exigibilidad de la que se benefician aquellos derechos formalmente reconocidos en el artículo 18 de la Ley de Bases. Su definición legal parece apuntalar la naturaleza de derechos públicos subjetivos, con un fundamento constitucional implícito, y susceptibles de ser invocados directamente ante los responsables públicos de cara a un inmediato ejercicio. Sin embargo, en el enunciado de los preceptos donde están regulados se descubre también la debilidad de este *status positivus libertatis* aplicado a la esfera local. En su mayoría se trata de derechos cuyo aseguramiento queda subordinado a la instauración posterior de un mecanismo específico a través del cual canalizar la colaboración ciudadana en el gobierno local.

Mediante la técnica de la remisión a una norma posterior se está otorgando un considerable margen de discrecionalidad a los poderes públicos locales para que esos derechos sean accionables por los vecinos. Unas veces el reenvío se produce a favor de alguna disposición de la propia Ley de Bases; es el caso de la iniciativa legislativa popular (artículo 18-h en relación con el artículo 70 bis). Sin embargo, en otras ocasiones la fórmula no hace mención a la normativa (específicamente local o sectorial) que debería asumir la realización de ese compromiso. El empleo por el legislador de expresiones tan genéricas como indeterminadas (“en los términos previstos en la ley, establecidos en las leyes, de acuerdo con lo previsto en las leyes”) impide por otro lado una interpretación favorable a la autonomía local, y su despliegue en los reglamentos organizativos aprobados por las mismas entidades locales. Precisamente, en virtud de la competencia de autoorganizativa prevista legalmente (artículo 4o., Ley de Bases) el diseño de los instrumentos de democracia directa en esta dimensión política debería ser una responsabilidad prioritariamente municipal.

En el marco todavía de los mecanismos de democracia directa a nivel local, la reforma incorpora una nueva disposición —el artículo 70 bis— al articulado de la Ley de Bases. Este precepto impone, en primer lugar, una obligación de alcance general para el conjunto de entidades locales, orientada a la creación de “procedimientos y órganos para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local”. Se trata de un deber abstracto, más que de una obligación exigible jurídicamente por los ciudadanos, a pesar del sentido vinculante con que aquél ha sido enunciado (“los ayuntamientos deberán establecer y regular”). Por tanto, sin la intervención normativa de los poderes públicos locales el mandato legal no superará el *test* de simple directriz programática.

En cualquier caso, lo que no parece estar sugiriendo de ningún modo la nueva regulación de la Ley de Bases es un proceso de sustitución progresiva de un gobierno encomendado a los órganos de la democracia representativa por nuevos institutos de democracia directa.

A continuación, el artículo 70 bis despliega ese compromiso de fomentar la colaboración ciudadana en tres modalidades de implementación.

a) La primera y más significativa intenta trasladar a la esfera política local un método de democracia directa presente en el modelo estatal y autonómico: la iniciativa popular. Sin embargo, en esta operación sobresale una particularidad notable. Consiste en que las propuestas no tienen por qué versar exclusivamente sobre cuestiones de naturaleza normativa (“proyectos de reglamentos”). En efecto, la Ley estaría incorporando asimismo la posibilidad de presentar iniciativas ciudadanas que afecten específicamente a la dirección ejecutiva del municipio (“propuesta de acuerdos o actuaciones”).

Esta fórmula de colaboración de los vecinos en el gobierno local está limitada objetivamente a la presentación de iniciativas que se refieran únicamente “a materias de competencia municipal”. La condición resulta obvia sólo en parte, ya que con frecuencia los ayuntamientos proponen acciones o pronunciamientos que escapan a la estricta competencia municipal, sin que por ello dejen de tener una proyección sobre la esfera de los intereses locales; al igual que ocurre en estos supuestos, no se entienden bien los motivos para denegar una propuesta de esta clase si proviene de los propios ciudadanos.

Por otra parte, las iniciativas populares han de superar unos niveles mínimos de apoyo entre los vecinos para poder plantearse ante los órganos de gobierno del ayuntamiento. Estos índices se establecen según el núme-

ro de habitantes del municipio, en una proporción que va —del mayor a menor— desde el 20% (municipios de menos de 500 habitantes), el 15% (hasta 20,000) al 10% (a partir de 20,001). Las cifras no parecen excesivas, enfocadas a evitar el riesgo de una excesiva utilización desde la que se permita el bloqueo de las instituciones de gobierno de la entidad local.

Como se acaba de apuntar, el procedimiento sigue con la intervención, bien del Pleno, bien del “órgano municipal competente” (hemos de imaginar que se trata del presidente de la corporación o, inclusive de su junta de gobierno). Cualquiera de éstos dispone de autonomía plena para aceptar o rechazar la iniciativa popular. Ahora bien, subsiste en todo caso la obligación de someter esas propuestas que nacen directamente de los ciudadanos a debate y votación en el Pleno (si afectan a sus competencias). La obligación es de curso legal, es decir, nunca será posible eludir esa discusión en el órgano que ostenta precisamente la representación popular. Previo a esta forma de control —político o de oportunidad—, la Ley ha considerado necesaria la realización de un examen jurídico-“informe de legalidad”, cuya realización corresponde a distintos órganos del ayuntamiento (secretario, asesoría jurídica o secretario del Pleno), según el tipo de municipio de que se trate.

La eficacia, no obstante, de la iniciativa popular va a estar condicionada siempre a la decisión de un órgano municipal competente. El problema añadido en este sentido es que tal y como están repartidas las atribuciones de los diferentes organismos que participan en el gobierno local puede que con frecuencia no se sepa con exactitud cuál de ellos es el “competente” en una determinada cuestión o materia, así como —en consecuencia también— para decidir sobre la aceptación o denegación de la iniciativa ciudadana. Quizá por este motivo, además de por el hecho de afectar en potencia a necesidades sentidas por una mayoría de vecinos, lo lógico hubiese sido concentrar en el Pleno la competencia exclusiva para llevar a cabo esta operación de filtro o “toma en consideración” (una técnica parlamentaria que se utiliza para filtrar la iniciativas populares legislativas).

b) La reforma ha diseñado una segunda modalidad para vehicular la participación directa de los ciudadanos en el gobierno municipal a través de la iniciativa popular para solicitar la convocatoria de un referéndum consultivo local. Como tipo específico de iniciativa popular representa una verdadera novedad en el catálogo de instrumentos de democracia di-

recta implantados en el régimen político español. Pese a su originalidad, en realidad viene a ser una subcategoría del modelo anterior, cuyo procedimiento está sujeto a las condiciones previstas en el artículo 71. En este último precepto se contienen sin embargo algunos requisitos que no tienen —o no deberían tener, para nosotros— aplicación literal a esta forma de iniciativa popular. Resulta obvio que la propuesta de consulta no ha sido impulsada por el alcalde, y esto implica que su papel se limita a trasladar al Pleno la iniciativa ciudadana. No cabría en consecuencia interpretar que el presidente está facultado para oponerse a su tramitación, sin que el Pleno tenga tampoco la oportunidad de pronunciarse sobre su oportunidad.

c) En tercer lugar, se ha contemplado un —hasta hace poco— inédito canal de participación ciudadana en los asuntos que afectan a su comunidad. De este modo, el artículo 70 bis-3o. va a imponer a las entidades locales —especialmente a los municipios— el deber de impulsar “la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas”. Se mencionan, pues, un abanico de procedimientos que configuran, o proyectan, una incipiente —lo que se conoce, entre otras maneras, como “teledemocracia o participación política automatizada”—. El legislador parece haber sido consciente de la potencial aplicabilidad de este tipo de técnicas en la esfera del gobierno local, posiblemente una dimensión política más idónea que otras para ensayar fórmulas con las que avanzar en el proyecto constitucional de construir una “sociedad democrática avanzada” (Preámbulo CE de 1978).

Evidentemente, la puesta en funcionamiento de estas previsiones legales puede llegar a depender de factores tanto endógenos (presupuestarios o de gestión) como exógenos (técnicos) a la voluntad de los propios ayuntamientos. Para resolver los primeros, la Ley exige a las diputaciones provinciales (cabildos y consejos insulares) un deber de colaboración con aquellos municipios que no reúnan las condiciones económicas y administrativas óptimas para cumplir con el mandato legalmente establecido en ese apartado del artículo 70 bis.

Pero lo realmente interesante de la modificación introducida en este campo por la reforma legislativa radica en la triple orientación hacia la que cabría orientar ese objetivo de combinar democracia directa y nuevas tecnologías. Tal y como se deduce del enunciado de esa cláusula, la

intervención activa de los vecinos puede asumir tres sentidos distintos pero complementarios.

El primero de ellos (“facilitar la participación”) tendría una implícita connotación política, en la medida en que legitima la implantación de una especie de “democracia interactiva” entre gobierno municipal y ciudadanos, con alcance y proyección en potencia sobre cualquier asunto o cuestión que pertenecen hasta hoy al monopolio de los órganos del ayuntamiento. La ingeniería legislativa sólo anticipa lo que en un futuro próximo podría ser una realidad, en donde los miembros de la comunidad local dispusieran de sistemas informatizados o automatizados para participar directamente en los procesos decisionales del gobierno local. La práctica de algunas experiencias en este sentido demostrarían que la ley únicamente sólo está intentando adaptarse a una realidad inmediata en el tiempo.

Una segunda alternativa contempla la posibilidad de emplear los avances tecnológicos en la agilización y eficacia administrativas de las entidades locales, en concreto —se indica en el precepto— para facilitar la presentación de documentos y realización de trámites administrativos. En este caso se está pensando, desde una faceta administrativa, en la mejora de los sistemas de gestión burocrática de las entidades locales.

c) La aplicación de las nuevas tecnologías el objetivo de mejorar la calidad democrática del modelo político local se contempla finalmente en la Ley a través de la realización de encuestas y consultas ciudadanas. Técnicas como las anteriores proporcionan ciertamente un conocimiento más preciso del grado de sintonía entre la opinión pública local y la ejecución del programa de gobierno municipal; con la virtualidad añadida de ofrecer los índices de legitimidad que están alcanzando las medidas adoptadas por la dirección del municipio. Sin embargo, al suministrar de manera casi simultánea los datos sobre la reacción social que aquéllas están teniendo, los sondeos y encuestas pueden llegar a cumplir indirectamente una segunda función de notables consecuencias políticas. Quizá no sería una hipótesis demasiado disparatada imaginar el uso de estas nuevas tecnologías de la información como eventual sustitutivo de la fiscalización y el control políticos llevados a cabo tradicionalmente por el pleno del ayuntamiento. Seguramente en un futuro no muy lejano los responsables del gobierno municipal estarán más condicionados por el poder de los sondeos (A. Minc) que por los resultados electorales que refleja una determinada composición en el máximo órgano representativo del municipio.

V. EL MODELO POLÍTICO DE LOS —LLAMADOS— GRANDES MUNICIPIOS O MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN

1. *Ámbito de aplicación*

La más importante reforma que incorpora la Ley en materia de forma de gobierno local va a afectar a los denominados, según el nuevo título X, “Municipios de gran población”. No obstante, deberíamos hacer una primera consideración —necesariamente crítica— al criterio por el que ha optado el legislador a la hora de definir ese concepto de municipio, sobre el que se proyectará después un organigrama político y funcional con elementos diferenciales.

Del examen de los cambios que sufre el texto legislativo durante su tramitación parlamentaria se deduce una clara tendencia por extender su ámbito de proyección. No se puede hacer una interpretación distinta cuando se observa cómo se van a incorporar a última hora a la noción originaria de “grandes municipios” aquellos que no cuentan con unos niveles de población merecedores de ese calificativo.

En efecto, la redacción propuesta inicialmente contemplaba tres categorías sobre las que se iba a aplicar la nueva modalidad de gobierno local.

- Una primera se configuraba únicamente mediante el criterio poblacional (municipios con más de 250,000 habitantes).
- La segunda empleaba ese mismo criterio —corregido a la baja— junto con el principio de la capitalidad de provincia (municipios capitales de provincia con población superior a 200,000 habitantes).
- Por último, y en tercer lugar, se preveía también la aplicación de las normas del título X a los municipios que fuesen capitales de provincia o sedes de las instituciones autonómicas, “cuando así lo decidiesen las Asambleas Legislativas respectivas”; se eliminaba totalmente tanto el factor población, que pasaba a ser sustituido por la combinación de dos criterios: administrativo (capitalidad provincial o autonómica) y político (decisión del parlamento de una comunidad autónoma).

La trayectoria parlamentaria del debate en las Cortes Generales de la Ley culmina con una significativa novedad, al proyectar igualmente el modelo de gobierno de las “grandes ciudades” a los municipios “cuya

población supere los 75,000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales”. No obstante, y como sucede con el tercero de los grupos antes mencionados, siempre será preceptiva la decisión de la asamblea legislativa autonómica. Lo que llama la atención, en todo caso, es la extraordinaria “apertura” que ofrece este último criterio implantado en la fase final del procedimiento de formación de la Ley. No sería incorrecto suponer que, en la práctica, sería susceptible de aplicarse a casi todas las poblaciones que superen ese número de habitantes y no tengan el rango de capitalidad (provincial o autonómica), en la medida en que sería fácil reconocer en cualquiera de ellas singularidades de alguna de las naturalezas previstas en la norma (social, económica, histórica, cultural).

Además, otra innovación de última hora consiste en que la tercera y cuarta categoría no tendrían carácter obligatorio; esto es, el modelo diferencial de forma de gobierno local no podría ser impuesto por el Parlamento de la Comunidad, ya que se requiere siempre (artículo 121 *in fine*) el consentimiento —mediante propuesta o iniciativa— de los respectivos ayuntamientos interesados.

2. *La organización político-institucional de los municipios de gran población*

A. *El pleno del ayuntamiento*

El pleno municipal se concibe legalmente en estos grandes municipios, de manera preferente, como un “órgano de representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal” (artículo 122-1o.). En nuestra opinión, el precepto en cuestión parece estar intentando emular la definición constitucional del máximo órgano de representación política (Cortes Generales, artículo 66, CE), al enfatizar su condición o naturaleza esencialmente “político-representativa”. Sin embargo, la expresión “en el gobierno municipal” puede llevar al equívoco de considerar al pleno —o quizá es que el legislador lo sigue considerando así— como un órgano que participa de la función de dirección política característica del Poder Ejecutivo.

Sin duda la gran novedad que se va a introducir con la reforma del 2003 es la posibilidad de que el pleno pueda ser presidido por una persona distinta del alcalde (artículo 122-2o.). Se apunta así una inédita —hasta

ahora— concepción del órgano de representación política, con la que se promueve una separación más acentuada de los “poderes” políticos locales. El presidente del gobierno/Ejecutivo municipal no tiene ya que asumir forzosamente la dirección del pleno, al quedar facultado para delegar esa competencia en alguno de los concejales.

Pero la regulación legislativa configura este eventual desdoblamiento de la presidencia (del gobierno y del pleno) sólo como una facultad discrecional del alcalde; en absoluto se entiende como una imposición legislativa o reglamentaria (“cuando lo estime oportuno”), lo que implica indiscutiblemente la viabilidad de una futura reversión de esa delegación. De este modo, se estaría subrayando más el carácter unilateral o personal de una decisión que entra dentro del ámbito competencial del alcalde, y no tanto en el cuadro de funciones que delimitan el contenido de la autonomía local de la corporación.

La última redacción recibida por la Ley durante su tramitación en el Senado parece querer remarcar el contenido de aquella delegación (“el Alcalde podrá delegar exclusivamente la convocatoria y la presidencia del Pleno”). Pero —creemos— aclara poco el alcance que tendrá sobre todo el poder de convocatoria de esta nueva presidencia. Cabe imaginar que esa atribución en manos de un concejal que no preside al mismo tiempo como alcalde el Ejecutivo municipal no conllevará la determinación del orden del día. En otro caso sería lógico sospechar que esta delegación será un mecanismo potencialmente disfuncional, ya que el presidente-concejal del pleno estaría en condiciones de decidir el momento y el tipo de asuntos a tratar y, con ello también indirectamente, de limitar la capacidad decisoria del gobierno municipal. Para evitar esta situación —hipotética, pero previsible— habría que interpretar ese poder de convocatoria en un sentido puramente formal o procedimental, sin más relieve que la simple remisión o notificación de la reunión y de un orden del día establecido previamente por el alcalde.

Así pues, resultará recomendable en el futuro aclarar el alcance de esa facultad delegatoria, así como el contenido concreto de las atribuciones del presidente del pleno, en uno y otro caso. Igualmente, habrá que determinar en vía reglamentaria el carácter bien definitivo (para toda la legislatura), bien temporal, o meramente ocasional (para una única ocasión) de la delegación efectuada.

En otro orden de cosas, la imagen de un pleno “parlamentarizado” se observa asimismo en una doble gama de medidas previstas en el artículo 123 de la Ley. En primer lugar, la posible dotación de un reglamento propio, que tendrá —según reza el enunciado del precepto— naturaleza de orgánico y deberá contener todo lo relativo a su organización y funcionamiento. La aprobación de este reglamento *autónomo* no es incompatible con la posibilidad de que esa regulación se incorpore alternativamente al reglamento orgánico general del municipio.

Muy indicativo también de la exportación de elementos propios del modelo parlamentario de gobierno es el mandato legal de puesta en funcionamiento de comisiones internas en el pleno. La medida, sin embargo, no tiene demasiado de original. Recordemos que la creación de este tipo de órganos estaba ya contemplada —con igual carácter forzoso, aunque no necesariamente con esa misma denominación— para los municipios de más de 5,000 habitantes por el artículo 20-c) de la Ley de Bases. En esta misma disposición se impone además una idéntica obligación para garantizar la representatividad (con base en un criterio de estricta proporcionalidad) de todos los grupos políticos con presencia en el pleno dentro de estos organismos. La reforma no hace, pues, sino proporcionar tan sólo una nomenclatura típicamente parlamentaria (comisiones) a una estructura organizativa que era ya una realidad desde la anterior reforma legislativa. Acaso la única diferencia con la regulación anterior se circunscribe únicamente a la introducción de una “cláusula de apertura”, en virtud de la cual a partir de ahora se podrán crear otras comisiones u otorgar a las ya constituidas (de informe o consulta y de control o seguimiento) otras competencias “que el Pleno les delegue de acuerdo con lo dispuesto en esta ley”. De todas maneras, parece improbable que aquél vaya a funcionar preferentemente mediante comisiones. La explicación se encuentra en el hecho de que la mayoría de las potestades que tiene otorgadas sólo se pueden ejercer —por expreso reconocimiento legal (artículo 123)— a través de mayorías cualificadas que se han de formar en órgano plenario.

Respecto de las competencias del pleno en esta clase de municipios, la reforma del 2003 no ha llegado a superar del todo la etapa de paulatina “devolución” de facultades de naturaleza político-ejecutiva al gobierno a los órganos estrictamente gubernamentales del ayuntamiento (alcalde y junta de gobierno).

Una primera observación superficial sugiere ya un dato que puede ser significativo: las primeras atribuciones de todo el extenso conjunto de competencias señaladas en el artículo 123 son aquellas que hacen referencia al control y exigencia de responsabilidad políticos del gobierno municipal. Este orden de prelación parece indicar implícitamente un cierto orden de prelación funcional, en donde la fiscalización y, en su caso, la determinación de responsabilidad política se erige en la principal competencia del pleno. En realidad, tampoco aquí llega a innovar considerablemente el legislador, ya que se trata de funciones contempladas en el ámbito local desde las anteriores reformas de la Ley de Bases y de la Ley Orgánica de Régimen Electoral aprobadas en 1999.

Un segundo bloque competencial se refiere especialmente a la capacidad normativa del pleno. La producción “legislativa” de éste se proyectaría en primer lugar a la confección de reglamentos de naturaleza orgánica, que abarcarían todos los posibles organismos creados en el seno del ayuntamiento (el propio pleno, consejo social de la ciudad y órganos complementarios), como los sistemas de participación ciudadana o la organización institucional/territorial del municipio (distritos, áreas de gobierno).

Las funciones del pleno abarcan otras dimensiones de la acción política municipal. Intentando una sistematización por esferas materiales se podría proponer la siguiente categorización:

- funciones económico-financieras: aprobación de los presupuestos anuales del Ayuntamiento y determinación de recursos tributarios.
- competencias sobre el planeamiento urbanístico, tanto general como parcial o específicos.
- dimensión política “externa” de la corporación municipal: acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales y a transferencias competenciales a otras administraciones públicas.
- Intervención y representación procesal: revisión de oficio de actos propios y disposiciones generales, ejercicio de acciones judiciales y administrativas, conflictos de competencias contra otras administraciones. En este último ámbito de atribuciones habría que situar precisamente la decisión de plantear el nuevo “conflicto en defensa de la autonomía local”, introducido a raíz de la Ley Orgánica 7/1999, que modifica la LOTC.

Podría decirse que la Ley establece igualmente una implícita graduación en el conjunto de funciones asignadas, cuando dispone de un sistema de votación distinto de acuerdo con el tipo de competencia que se ejercite por el pleno. Sin embargo, lo discutible no serían tanto los criterios empleados por el legislador para imponer unas determinadas mayorías según cada materia, cuanto el hecho de haber aprobado una regulación con excesivo grado de detalle, lo que proporciona de hecho un escaso margen a las entidades locales para, en ejercicio de su autonomía, disponer unos criterios diferentes. La crítica encuentra un fundamento añadido en algunos aspectos para los cuales se exigen unos niveles que pueden ser desproporcionados a la importancia real de la materia; un caso paradigmático sería la adopción de acuerdos sobre la bandera o escudo del municipio, para los que se requiere una mayoría de dos tercera partes del número de hecho de concejales (o mayoría absoluta de los miembros de derecho). En otros casos, la importancia más que simbólica de los temas justifica lógicamente la necesidad de alcanzar consensos especiales. Así, se exige mayoría absoluta en cuestiones de considerable trascendencia para la entidad local, como —entre otras— alteraciones del término municipal, reglamentos orgánicos o planeamiento urbanístico general.

En este punto localizamos una falta de sintonía de la reforma con la LOTC, ya que para el planteamiento los conflictos en defensa de la autonomía local aquélla establece muy claramente la necesidad de que los acuerdos plenarios —para sumarse a la iniciativa de tramitar este recurso ante la jurisdicción constitucional— se adopten por mayoría absoluta (artículo 75 ter 2).

B. *El alcalde*

El artículo 124 de la Ley 57/ 2003 perfila el *status* funcional del presidente de la corporación municipal de las “grandes ciudades” a partir de sus atribuciones vicariales (“el Alcalde ostenta la máxima representación del municipio”). A la anterior consideración se añade una de carácter estrictamente simbólico —la concesión de un tratamiento honorífico de “excelencia”— mediante el cual, al parecer, se quiere reforzar su posición institucional en el ayuntamiento. En la nueva concepción legal el alcalde en los municipios de gran población es, ante todo, un órgano “responsable políticamente” ante el Pleno.

Analizaremos más adelante las diferencias que genera esta forma de entender la figura del alcalde si se compara con lo previsto en la Ley de Bases para las entidades locales de régimen “común”. Resulta evidente, en todo caso, una relativa atenuación —visible al menos— de su dimensión político-ejecutiva, en favor de una configuración más orientada a las funciones representativas del conjunto de la institución. Por otro lado, del análisis estrictamente formal de esta presentación legal del alcalde se infiere con claridad el énfasis que se ha puesto a la hora de remarcar su carácter de órgano políticamente responsable (“el Alcalde es responsable de su gestión política ante el Pleno”, artículo 124-2o.).

No obstante, en la relación específica de funciones contenida en el apartado 4 del artículo 124 se pueden reconocer con mayor exactitud las potestades del presidente de la corporación en este tipo de municipios.

En primer lugar, destaca especialmente entre aquéllas la función que cabría denominar de “dirección política”. El dato negativo de esta lógica asignación competencial reside en la patente confusión que encierra la traducción que ha hecho el legislador de esa facultad. Como si se tratase de dos funciones completamente distintas, aparece desdoblada en la competencia para “dirigir la política, el gobierno y la administración municipal” (artículo 1244o. b), y en aquella otra cuya finalidad es *establecer directrices generales de la acción de gobierno municipal*, de otro (artículo 1244o. c). En realidad, sin embargo, todas las anteriores funciones entrarían dentro del concepto de “dirección política”. En ella se incluiría tanto una competencia “originaria” de orientación política, desarrollada en un programa gubernamental donde se marcan los objetivos de la acción de gobierno para la legislatura (*indirizzo politico*), así como la dirección *stricto sensu* de los procesos decisionales que se adoptan en los órganos políticos (junta de gobierno y pleno), y finalmente la implementación administrativa de las directrices programáticas (función ejecutiva)

Además de esta adscripción, algo deficiente —a nuestro juicio— desde el punto de vista conceptual, de la dirección política en la esfera local, sobresale la opción legislativa a favor de su condición de competencia compartida entre los dos principales titulares del Poder Ejecutivo local. Así lo dispone expresamente la Ley, cuando hace partícipe también al colegio gubernamental de aquella función directiva: “sin perjuicio de la acción colegiada de colaboración en la dirección política que, mediante el ejercicio de las funciones ejecutivas y administrativas que le son atribuidas por esta ley, realice la Junta de Gobierno Local” (artículo 124-4o.-b).

La fórmula tiene una notable similitud con la utilizada por la CE (artículo 152) al definir la dimensión funcional del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas (CCAA). Tanto en la expresión constitucional —para las entidades territoriales regionales— como la legislativa —para las entidades locales— se contiene esa referencia a unas competencias específicas del órgano colectivo de gobierno. Pero se puede apreciar igualmente en ambos casos cómo lo que realmente se adscribe a su ámbito competencial no sería una auténtica potestad de dirección política; tan sólo se trata de las facultades inherentes a la ejecución en la esfera administrativa y reglamentaria de la orientación señalada en un programa político previo, cuya fijación por otro lado no le corresponde. En definitiva, la junta de gobierno carece de capacidad para establecer el marco de la acción de gobierno, ya que su función se limita —tal y como se indica expresamente en la ley— a “colaborar” con el alcalde en esta tarea.

En cualquier caso, el alcance efectivo de esta función no puede ser determinado de forma apriorística con patrones únicamente legislativos, sino que exige siempre un análisis empírico de su proyección en un contexto y realidad política municipal específicas. Sólo de este modo se podrá conocer el significado auténtico de ese reparto competencial que ha sido previsto entre alcalde y junta de gobierno. La *contextualización* permite conocer el grado de modulación que experimentan las funciones encomendadas a ambos órganos ejecutivos, a partir de elementos fácticos como, por ejemplo, el sistema de partidos existente en ese espacio local, o la existencia de gobiernos de coalición y su incidencia en una especie de *lotizzazione* de las distintas áreas del gobierno municipal.

Las demás competencias conferidas al alcalde como presidente de la corporación se pueden sistematizar conforme a la siguiente clasificación:

- Potestad de nominación (parcialmente de la junta de gobierno, de los tenientes de alcalde y presidentes de distritos).
- Potestad normativa (“de segundo grado”): bandos, decretos, instrucciones.
- Potestad organizativa y de dirección de la administración ejecutiva municipal (jefatura de policía, dirección personal, organización municipal).
- Presidencia del órgano de representación política (pleno): con posibilidad de delegación discrecional.

Las funciones antes señaladas no son incompatibles con otras que le puedan atribuir las leyes (artículo 124-4o.-ñ). Ésta es una posibilidad —sea a través de la legislación estatal como también de la autonómica— que deja abierto el camino a una asignación sólo “complementaria”, pero nunca “sustitutiva”, de la anterior división competencial que se acaba de exponer.

Un análisis comparativo de la dotación funcional con que cuentan los alcaldes en la nueva categoría de municipios de gran población y en los ayuntamientos de “régimen común” (de más de 5,000 habitantes) no pronostica diferencias excesivas entre ambas modalidades. Quizá el elemento de mayor singularidad tiene su base en la concepción legal del cargo, antes que en el tipo de facultades y competencias asignadas. No obstante, los dos modelos de corporación municipal se caracterizan por un evidente “presidencialismo”, donde el alcalde viene a configurarse en ambos casos como un *primus supra pares*, en relación con el resto de los miembros que componen tanto el gobierno municipal (junta), así como respecto del pleno del que ostenta su presidencia.

Con la finalidad —revelada en su exposición de motivos— de hacer frente a “la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad”, la Ley va a intentar dar respuesta a la exigencia de crear “ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente”. La fórmula que propone es la de una forma de gobierno donde el alcalde “ostenta menos atribuciones gestoras o ejecutivas”, frente a un colegio gubernamental (junta de gobierno) “fuerte” y con una serie amplia de funciones de naturaleza ejecutiva.

Sin embargo, la declaración de intenciones del legislador no parece haberse materializado en una figura presidencial cualitativamente diferente en su comprensión funcional a la que existía hasta ahora. En este sentido no son pocas las notas comunes con el tipo y alcance de las atribuciones que recibe el alcalde en los ayuntamientos que no pertenecen a la categoría regulada en el título X.

En una teórica graduación del nivel de “presidencialismo” diseñado por las previsiones legislativas, no se aprecian diferencias excesivas entre ambos modelos. La creación de colegio gubernamental con una cierta autonomía funcional y mayor capacidad ejecutiva en los primeros queda sin embargo compensada por la potestad del alcalde en los municipios de gran población para designar una parte de la junta de gobierno entre per-

sonas “externas” que no ostentan la condición de concejales. Si en los ayuntamientos de régimen común las funciones ejecutivas están monopolizadas en mayor medida por el presidente de la corporación, su capacidad de maniobra para elegir a las personas que compondrán su gobierno es nula, y viene predeterminada por una decisión del partido a la hora de componer las listas electorales. De cualquier forma, el presidencialismo “no virtual”, esto es, el que se va a desarrollar más allá de las previsiones jurídicas, va a seguir dependiendo de factores derivados de la realidad política de cada ayuntamiento, que suministran la medida real del liderazgo del presidente de la corporación.

Con independencia de algunas atribuciones específicas que no están presentes en el *status* funcional del alcalde en grandes municipios, subsistirían todavía las notas esenciales con que ha sido definido legalmente este cargo del Poder Ejecutivo local con carácter general para el resto. Primero, la dirección —en uno y otro caso— de la acción de gobierno y administrativa; en segundo lugar, la máxima representación corporativa de la entidad local; por último, la responsabilidad política por el ejercicio de las funciones atribuidas.

Pero de más calado incluso resulta una característica básica de la forma de gobierno local compartida aun por todos los modelos contemplados en la Ley de Bases. Nos estamos refiriendo al sistema de elección del alcalde, privado siempre del principio básico de la confianza del órgano en quien reside la representación política del electorado (el pleno). En efecto, la reforma de 2003 no ha modificado en nada un mecanismo de designación que impide la creación de una relación fiduciaria entre pleno y alcalde. El hecho de que el nombramiento se produzca de forma automática, sea cuando uno de los partidos haya obtenido la mayoría absoluta de los puestos de concejal, o en caso contrario, automáticamente, en el líder del partido más votado, impide suscribir el típico “contrato de investidura” que caracteriza un régimen parlamentario. En las dos hipótesis señaladas no es la decisión de una mayoría “parlamentaria” generada en el seno de un órgano representativo, sino directamente los votos y resultados de la elección, el factor que prescribe la designación del alcalde. El sistema supone, por lo tanto, la aplicación preferente de un mecanismo decisorio cuyo funcionamiento responde indirectamente a los parámetros propios de una democracia directa, y no de una democracia representativa.

Esta especialidad de la forma de gobierno local —tampoco se ha previsto la disolución del Pleno al no poder elegir al alcalde— deja en evi-

dencia la concepción teórica del Ejecutivo municipal como órgano “responsable” políticamente; y ello a pesar del énfasis que pone la Ley en este punto. Es necesario recordar que el fundamento del control y la exigencia de responsabilidad política en cualquier sistema parlamentario no es otro que la relación de confianza entre Legislativo y Ejecutivo surgida en el proceso de formación del gobierno. Sobre la base de ese acuerdo se forja la expectativa de cumplimiento de un programa gubernamental respaldado por una mayoría parlamentaria. Sin este pacto de investidura difícilmente podría considerarse legitimado el órgano depositario de la soberanía para activar los instrumentos de fiscalización y, menos aun aquellos otros que implican la posibilidad de cesar a un gobierno “irresponsable”, esto es, que no ha sido elegido, y por tanto, no tendría la obligación de “rendir cuentas” por su gestión. La falta de esta dialéctica político-institucional en la esfera local representa un obstáculo para homologar plenamente el modelo de gobierno municipal con los regímenes parlamentarios implantados en el circuito estatal-autonómico.

No obstante, la realidad política local ha venido a modular el sentido y los efectos de esta fórmula de designación automática. No son infrecuentes en aquélla los gobiernos de coalición, constituidos al hilo de una determinada composición del pleno que obliga a buscar consensos mayoritarios entre formaciones políticas en torno a un determinado programa de gobierno “negociado”; en estos casos el sistema funciona de hecho con pautas típicamente “parlamentarias”, tanto en el momento de la designación —con mayoría absoluta— del alcalde como durante la ejecución de los compromisos programáticos adquiridos en la fase de formación del gobierno local. De alguna manera se puede sostener, entonces, que entre esa coalición y el ejecutivo municipal se ha entablado un verdadero contrato de investidura, a partir del cual queda legitimado perfectamente el pleno para el ejercicio de su función de control político.

C. Junta de gobierno local

Una de las novedades más relevantes —al menos desde el punto de vista del *marketing* legislativo— de la reforma ha sido el cambio de denominación que experimenta el colegio gubernamental dentro de la organización municipal, modificación que afecta no sólo a los grandes municipios, sino con carácter general a todos los ayuntamientos. Con la nueva formu-

lación —“Junta de Gobierno” en lugar de “Comisión de Gobierno— parece acentuarse su condición de órgano ejecutivo y decisorio, y no sólo asesor del presidente de la corporación local. La importancia de esa enfatización trasciende lo meramente simbólico o las cuestiones de formato terminológico para repercutir la concepción misma que el legislador tiene del Poder Ejecutivo municipal. Este cambio trasciende —sospechamos— lo puramente formal, ya que implícitamente está proponiendo un modelo institucional en el cual se haga partícipe a la junta de la dirección política de la entidad local, de manera que aquélla no sea patrimonio exclusivo del principio monocrático representado por el poder del alcalde.

La junta de gobierno en las entidades locales que regula el nuevo título X se configura como un órgano que participa, junto con el presidente de la corporación, en la determinación del *indirizzo politico*. Pero su grado de colaboración en la función de gobierno va a resultar siempre secundaria, al estar sometida a unos condicionantes que podríamos adjetivar de “metodológicos”. Como ya hemos apuntado en otro momento, se trata no sólo de una atribución compartida con el alcalde, sino limitada también a la dimensión administrativa de la ejecución del programa de gobierno. En este sentido, se deben interpretar, por consiguiente, las funciones que el artículo 127 de la Ley atribuye a la junta de gobierno. Lo que queremos puntualizar es que las competencias del colegio gubernamental no se pueden ejercer de forma autónoma e independiente a las directrices marcadas por quien ostenta en realidad la función directiva del ente local (alcalde). Es éste a quien corresponde la decisión “política” efectiva en aquellas materias que allí se encomiendan *juridicamente* a la junta. Desde una visión no sólo “epidérmica” del funcionamiento de la forma de gobierno local, la imputación formal de una competencia no tiene por qué coincidir necesariamente con un ejercicio autónomo de aquélla por parte de su titular. Ciertamente, la junta es depositaria de una función programática significativa que incide en cuestiones clave del gobierno municipal: desde proyectos de presupuestos y ordenanzas municipales, de instrumentos de planeamiento urbano a la aprobación de la relación de puestos de trabajo o la oferta de empleo público. Pero estas facultades únicamente se pueden ejercer en el marco de una “colaboración” institucional con el alcalde, a quien la Ley atribuye expresamente la dirección política del ayuntamiento.

En un plano hipotético el problema se plantearía en el caso de que existiera un desacuerdo insuperable —en alguno de estos temas— entre presidente y junta de gobierno. Aunque el margen no es tan amplio como en el modelo político estatal y autonómico, la potestad de nominación y cese de los miembros de “su” gobierno que ostenta el alcalde permitiría superar una potencial situación de bloqueo institucional, poniendo de manifiesto con claridad la superioridad del principio *monocrático* sobre el colegial también en la dimensión política municipal.

Precisamente en conexión con este tema, una de las novedades más destacadas sin duda que ha implantado la Ley en el modelo político-institucional de los grandes municipios ha sido la potestad del alcalde para designar libremente una parte de la junta de gobierno. Hasta ahora, los miembros del equipo de gobierno del ayuntamiento debían ostentar necesariamente la condición de concejales electos. El presidente de la corporación municipal carecía por tanto de la facultad para componer una dirección colegiada con personas distintas a las que habían formado parte de la lista electoral designada por su partido para concurrir a los comicios locales. Resulta innegable por tanto que la supresión de esta regla —aunque sea sólo parcialmente— confirma la tendencia hacia la homologación del sistema político de las entidades locales con el diseñado constitucional y estatutariamente para Estado y CCAA. En estos últimos la capacidad de nominación y cese del presidente del Ejecutivo se encuentra al margen por completo de la composición de las candidaturas electorales, y se concibe además como una atribución unipersonal que se ejercita con un absoluto margen de discrecionalidad.

En la tramitación parlamentaria se observa, no obstante, una cierta falta de convencimiento del legislador en su propia iniciativa. En la propuesta que sale del Congreso se había establecido un límite a la composición “externa” de la junta de gobierno, superior a la que fue aprobada con posterioridad por el Senado. La enmienda introducida en la cámara alta admite la posibilidad de nombrar “como miembros de la Junta de Gobierno a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros”. Esta modificación suponía una rebaja —creemos significativa— de la “autonomía” del alcalde, que hasta entonces el proyecto de Ley autorizaba a designar libremente la composición de hasta la mitad del colegio gubernamental.

Todavía se desconocen las implicaciones que puede tener en el futuro este elemento de clara connotación “presidencial” en la forma de gobierno

local de estos ayuntamientos. Puede que se esté abriendo la puerta a un mecanismo indirecto para la incorporación a la dirección municipal de aquellos candidatos que no obtuvieron el acta de concejal, como una suerte de “premio de consolación” por no haber sido elegido por los ciudadanos. Cabe asimismo la eventual utilización de esta facultad presidencial para compensar a quienes, con independencia de su mayor o menor aptitud para la gestión política, han adquirido alguna expectativa en este sentido por posibles colaboraciones prestadas al partido que asume el gobierno municipal. Pero también con esta inédita atribución el alcalde puede designar a personalidades que tengan un reconocido prestigio en la vida local, o bien que por su notable capacidad técnica puedan mejorar tanto los niveles de legitimación social como de eficacia del equipo de gobierno. En todo caso, será la propia experiencia en la aplicación de esta nueva función lo que va a determinar el acierto o error del legislador.

Lo que sí es cierto es que, contemplado desde una perspectiva dogmática —jurídica y politológica— el reconocimiento de una facultad de este tipo viene a equiparar en parte el *status* del alcalde con el modelo presidencial de los gobiernos estatal y autonómicos. Por añadidura resulta también un evidente síntoma de “politización” de la forma política local, alejando a ésta del carácter meramente “corporativo” (M. Zafra) que tenía hasta el presente. Por último, sintoniza con una tendencia general contrastada hacia una mayor “presidencialización” de los sistemas parlamentarios de gobierno. Su mayor inconveniente no obstante —desde un punto de vista jurídico-constitucional— es la duda que plantea por su potencial incompatibilidad con una afirmación de la norma fundamental (artículo 140, CE), que parece adjudicar el monopolio del gobierno local solamente a quienes han sido elegidos por los ciudadanos: “su gobierno y administración —de los municipios— corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por el Alcalde y los concejales” (artículo 140, CE). Por nuestra parte, sin embargo, nos inclinamos a pensar más bien que la Constitución no está imponiendo aquí una regla precisa de la que derive una única fórmula legislativa para completar el diseño constitucional del modelo de gobierno local. Por otro lado, el precepto no parece estar empleando la expresión “gobierno” en el sentido estricto de colegio gubernamental —lo que impediría desde luego una composición de aquél con personas que no ostenten el cargo de concejal—, sino posiblemente en una acepción más genérica de “poder ejecutivo” municipal; lógicamente, desde esta otra concepción no se produciría una colisión in-

superable con la Constitución de la facultad presidencial de designar libremente una parte —siempre minoritaria por lo demás— de la junta de gobierno. En definitiva, la principal decisión que se infiere de la norma contenida en el artículo 140 hace referencia a una asignación institucional, pero no orgánica del “gobierno y administración” municipales, que corresponden —según reza el enunciado del precepto— al “ayuntamiento”; es la entidad local la destinataria y beneficiaria directa de esa atribución. El dato que suministra a continuación se orientaría más hacia la determinación de la composición (alcalde y concejales) de aquélla que hacia la formulación implícita de un concreto modelo de gobierno donde no quepan diversas soluciones legislativas.

De cualquier forma, y acaso también para eludir eventuales problemas de constitucionalidad, la redacción final adoptada durante la tramitación en el Senado va a imponer una regla básica que garantiza siempre la “representatividad política” de colegio gubernamental. El artículo 126 de la Ley dispone así que “para evitar la válida constitución de la Junta de Gobierno Local se requiere que el número de miembros de la Junta de Gobierno Local que ostentan la condición de Concejales presentes sea superior al número de aquellos miembros presentes que no ostente dicha condición”. La exigencia, pues, de un quórum mayoritario de miembros electos para el funcionamiento de la junta impide la posibilidad de adoptar decisiones que luego no puedan considerarse legitimadas ni suficientemente representativas de un gobierno local votado por la mayoría de los ciudadanos.

Finalmente, la nueva regulación de la junta de gobierno en ayuntamientos de gran población innova considerablemente el plano de las relaciones entre aquélla y el pleno; en especial la metodología a aplicar para exigir responsabilidad política. La novedad puede reconocerse a su vez desde una doble perspectiva. Porque sea en relación con los municipios de régimen común, como respecto de la forma de gobierno autonómica y estatal, se ha posibilitado —de manera bastante evidente, a nuestro juicio— la posibilidad de incluir un nuevo mecanismo de censura y/reprobación, individualizado y dirigido a la actuación de alguno de los miembros del equipo de gobierno municipal. Los términos del nuevo artículo 126 no dejan pie a dudar esta alternativa: “La Junta de Gobierno Local responde políticamente ante el Pleno de su gestión de forma solidaria, sin perjuicio de la *responsabilidad directa* de cada uno de los miembros por su gestión”. Con el énfasis se quiere anotar la diferencia

que existe con la fórmula constitucional del artículo 152, donde no se hace una referencia tan explícita a la hora de reconocer la responsabilidad de los miembros del Poder Ejecutivo de los gobiernos de las CCAA. En cuanto a los ayuntamientos de régimen común, el silencio normativo no puede traducirse como una predisposición de la Ley de Bases en contra de una posibilidad como ésta.

Las dudas que surgen de una regulación como la contenida en el título X no se centran tanto en la viabilidad de un método de censura no colectivo (o solidario), cuanto más en el formato y efectos que puede alcanzar. En efecto, la Ley de Bases está autorizando la aplicación de instrumentos orientados a la fiscalización de miembros singulares del gobierno municipal. Sin embargo, implícitamente remite a la esfera de los reglamentos orgánicos de cada municipio la determinación concreta del procedimiento a seguir, así como el resultado de activar un instrumento para exigir de forma individualizada responsabilidad política. Pese a la indeterminación legislativa, la autonomía municipal toparía siempre con algunos límites infranqueables por razones de jerarquía normativa. De este modo, sería probablemente contradictorio con el poder de nominación y cese que ostenta el alcalde sobre los miembros de la junta de gobierno (artículo 126, Ley de Bases), tanto la implantación de una moción de censura con carácter constructivo como un sistema que conlleve la obligación jurídica para el alcalde de cesar al concejal censurado. Así pues, la única opción viable en términos legales sería un mecanismo de reprobación, sin efectos jurídicos vinculantes, que no implique el deber de presentar la dimisión para el censurado, ni la del presidente del gobierno municipal de cesarlo.

D. Consejo Social de la Ciudad

La Ley de 2003 ha previsto la creación de un nuevo organismo destinado a canalizar la colaboración ciudadana, en su versión corporativa. Según dispone su artículo 131, el Consejo Social de la Ciudad deberá integrarse por “representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas”. La intención del legislador no es otra que erigir una instancia consultiva que sirva para asesorar al gobierno municipal, a través de “la emisión de informes, estudios y propuestas”. No obstante, la competencia del futuro consejo social no se extiende a todas las materias de interés local, sino que estaría reservada a

las estrategias de planificación generales que afectan al municipio: “desarrollo económico, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos”.

Sus potencialidades pueden ser ampliadas por decisión del propio ayuntamiento. La hipótesis no queda fuera de las previsiones legislativas, ya que el artículo 131-2o. incorpora una cláusula de apertura en virtud de la cual pueden ser atribuidas al consejo social otras funciones “que determine el Pleno mediante normas orgánicas”. Se deja de esta manera un cierto margen de disponibilidad a la autonomía municipal para añadir al espectro funcional de este organismo alguna otra competencia más allá de la función consultiva o de asesoramiento del gobierno de la corporación. Sin embargo, parecería difícil —si se toma como referencia la orientación marcada por el legislador— aceptar la concepción del consejo social como un órgano de naturaleza decisoria o ejecutiva, por encima del Pleno, en el que reside la representación política (y no corporativa) del municipio.

E. Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones

Para la “defensa de los derechos de los vecinos” —así lo proclama expresamente el epígrafe de la Ley, a modo de presentación— la reforma ha prescrito la constitución de una Comisión específica —la Comisión Espacial de Sugerencias y Reclamaciones—, cuya naturaleza y funciones se asemejan extraordinariamente al tipo de funciones que sobre esta materia incumbiría a un *Ombudsman* local.

Se trata —como hemos anotado— de un órgano necesario, esto es, cuya creación es preceptiva, desde el punto de vista legal, para el pleno del ayuntamiento; al contrario de lo que sucedería en el resto de los ayuntamientos de régimen común, donde será en todo caso una decisión discrecional del pleno (por mayoría absoluta) o la vía del reglamento orgánico, los procedimientos señalados en la ley para su incorporación al sistema de gobierno local (artículo 20-d).

La primera caracterización que se hace en la Ley 57/2003 de esta Comisión es la de su representatividad, ya que deberá estar formada siempre por concejales de todos los grupos que integren el pleno, de acuerdo con un principio básico de proporcionalidad. No hay, por tanto, en este

punto, ninguna novedad con respecto a la composición de las demás comisiones que se pueden constituir.

En cuanto a las funciones que se le encomiendan, el parecido resulta más que notable con las competencias que normalmente se asignan a un *Ombudsman*. A partir de una función básica, como es —así titula el precepto donde está regulada— “la defensa de los derechos de los vecinos”, llevará a cabo la supervisión de la actividad de la administración municipal.

La Comisión de Sugerencias y Reclamaciones puede considerarse, por tanto, como un órgano especializado en el marco general de la función de control político que la Ley atribuye al pleno del ayuntamiento. Pero los métodos de intervención de aquélla difieren de los que habitualmente se utilizan en un órgano plenario y representativo, en su labor de fiscalización y seguimiento del gobierno, para acercarse mucho más a la labor que realiza un comisionado parlamentario.

Efectivamente, al igual que los defensores de los derechos de los ciudadanos, creados al amparo de la Constitución o de la autonomía de las comunidades autónomas, la Comisión diseñada en el título X de la Ley tiene también un modo de actuar centrado a la supervisión de unos órganos administrativos, en este caso los que comprende la entidad local. Por otro lado, lo mismo que sucede con los *Ombudsman* estatal y regionales, la intervención de la Comisión puede producirse tanto a instancia de parte como de oficio o por decisión propia. La primera se inicia a través de la presentación de “quejas” por los ciudadanos; respecto de la segunda modalidad de iniciativa, sólo se puede inferir de una mención bastante imprecisa de la Ley, cuando señala que la supervisión de la Comisión también puede tener lugar a partir de “las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales”.

La homologación a título funcional con la figura del *Ombudsman* defensor de los derechos de los ciudadanos alcanza por último a la doble modalidad de acciones para las que está legitimado. Una vez concluida su tarea de fiscalización de los problemas detectados —de oficio o “por instancia vecinal”— la Comisión está en condiciones de “dar cuenta” al pleno, utilizando para ello un informe anual en el que se expondrán tanto las quejas presentadas y deficiencias anotadas en el funcionamiento de la entidad local como igualmente las “sugerencias o recomendaciones no admitidas por la Administración municipal”. El artículo 132 no le otorga explícitamente a la Comisión esa función como una especie de “magistratura de persuasión” a nivel local, pero por lógica se deduce del come-

tido que se le ha encomendado. Ese carácter —como algo más que un simple “buzón de sugerencias”— obedecería a la similitud con las técnicas de intervención que corresponden a los defensores, con los que tiene sin duda un extraordinario parecido funcional.

El problema que plantea en términos potenciales la creación de este *Ombudsman* local “colegiado” no se circunscribe únicamente a la eficacia de su labor fiscalizatoria, trasladada finalmente a la decisión del pleno de la corporación municipal en la exposición de sus informes y extraordinarios (en esto se parece asimismo a las figuras análogas de la esfera estatal y autonómica). Tampoco a la necesidad de establecer, a partir de ahora, mecanismos de coordinación con el Defensor del Pueblo del Estado y *Ombudsman* autonómicos (además de con los posibles *defensores del pueblo locales* creados en algunos municipios), a la vista de que todos ellos son competentes para supervisar las administraciones locales. El riesgo mayor que corre la actuación de la Comisión se refiere sobre todo a su previsible falta de autonomía institucional. Por de pronto, la Ley no ha querido configurarla como un órgano independiente a nivel funcional. En este punto existe una singular diferencia con las figuras análogas a las que nos hemos referido, ya que las leyes de creación de los *Ombudsman* los definen como instituciones independientes en el cumplimiento de sus funciones. Por el contrario, cabe predecir que esta Comisión de Sugerencias y Reclamaciones no va a escapar fácilmente de la dinámica interna característica del pleno y las demás comisiones. Esta “politización” pone en peligro no sólo la independencia real de aquélla a la hora de sugerir algún cambio en la forma de actuación de los servicios municipales, sino que resta igualmente credibilidad y legitimidad a los informes de la Comisión, cuya aprobación requiere el apoyo de una mayoría que coincidirá obviamente con la mayoría que domina políticamente el pleno del ayuntamiento. El resultado final puede conducir —también es previsible— a una cierta percepción sobre la inutilidad de este tipo de comisiones en la tarea de defender con eficacia los derechos de los ciudadanos, o al menos para servir de “portavoces” de sus reclamaciones y quejas principales ante el órgano que los representa.