

La reforma de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local para combatir la corrupción en el ámbito de la vida municipal

Javier García Fernández
Catedrático de Derecho Constitucional

SUMARIO: I. LAS REFORMAS DE LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL.– II. EL CONTENIDO DE LA REFORMA DE 2007: 2.1. *Artículo 22.* 2.2. *Artículo 70 ter.* 2.3. *Artículo 75.7.* 2.4. *Artículo 75.8.*– III. CONCLUSIONES.

I. LAS REFORMAS DE LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

El subsistema político local fue, durante el franquismo, no sólo la base institucional de encuadramiento y de control sino el ámbito privilegiado de la corrupción que la dictadura necesitaba desplegar para mantener el apoyo de las élites locales (que eran una mezcla de los falangistas emergentes y del viejo caciquismo de la Restauración). Sin democracia, las instituciones municipales servían para asegurar el dominio político directo sobre los súbditos y para racionalizar el reparto de poder entre las distintas fracciones políticas y económicas que conformaban la base de poder del régimen. Por eso las diversas Leyes de Régimen Local (desde la Ley de Bases del Régimen Local de 17 de julio de 1945 hasta la bien tardía Ley de 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto del Régimen Local) sólo servían para asegurar la coherencia jurídica de un reparto de poder que tenía que dividir los beneficios de la corrupción entre diversos grupos que apoyaban la dictadura y, además, a partir de los años

cincuenta, asegurar un mínimo de servicios públicos que impidiera revueltas y protestas (como la huelga de los tranvías de 1951)¹.

Con el restablecimiento de la democracia fue necesario cubrir los vacíos más evidentes que imposibilitaban el gobierno democrático de Municipios y Provincias. Así se aprobó la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, y tras constituirse las nuevas Corporaciones democráticas y detectarse los problemas de funcionamiento que comportaba aplicar la legislación franquista, el Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero, y, tras su convalidación y subsiguiente tramitación como proyecto de ley, la Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, que fue una buena norma dada su finalidad de modernizar con cierta provisionalidad la Ley de Régimen Local².

Por eso la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, fue ya la Ley de Régimen Local de la democracia. Inspirada en las previsiones constitucionales, basada en una estructura organizativa clara y lógica, esta Ley ha sido sin duda uno de los elementos más decisivos para democratizar y modernizar el régimen local y para que éste camine en paralelo a la Constitución³. Cuatro cuestiones, sin embargo, aconsejaban su reforma y hasta su sustitución: i) el ejercicio de competencias por parte de las Comunidades Autónomas que han aprobado sin excepción Leyes generales o parciales de régimen local con el consiguiente efecto de desplazamiento de la Ley estatal; ii) la multiplicación de grandes ciudades, a veces en la periferia de otras, lo que

¹ Entre la extensa bibliografía relativa al régimen local en la dictadura franquista, véanse Miguel CRUZ HERNÁNDEZ: «La dimensión política de la función pública del alcalde», en el vol. col. *Problemas políticos de la vida local*, Delegación Nacional de Provincias del Movimiento, Madrid, 1972, t. XII, pp. 103-116; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *Problemas Actuales del régimen local*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1986, 2.ª ed.; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: «La reforma de la Ley de Régimen Local», *Revista de Administración Pública*, núm. 63, septiembre-diciembre 1970, pp. 9-37; Luis JORDANA DE POZAS: «La Administración local en las Leyes Fundamentales españolas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 152, marzo-abril 1967, pp. 203-213; Sebastián MARTÍN-RETORTILLO: «Presupuestos políticos del régimen local», *Revista de Administración Pública*, núm. 43, enero-abril 1964, pp. 9-35; y Luis MORELL OCAÑA: «La Administración local», en Manuel FRAGA IRRIBARNE (ed.): *La España de los años 70*, Ed. Moneda y Crédito, Madrid, 1974, vol. III, t. II, pp. 77-166.

² Sobre la legislación democrática anterior a la Ley de 1985, véase Manuel ABELLA POBLET y la REDACCIÓN DE EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS: *Nuevo régimen jurídico de las Corporaciones Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1981; AAVV: *Euskadiko Udalen Biltzarra. Congreso de Municipios de Euskadi*, Servicio central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, 1983, 3 ts.; Luis MORELL OCAÑA: *La Administración Local*, Tecnos, Madrid, 1984; y AAVV: *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, 3 ts.

³ Sobre la Ley 7/1985, de 2 de abril, véanse Francisco LLISSET BORRELL: *Manual de Derecho Local*, Pubs. Abella – El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1985; Piedad GARCÍA-ESCUDERO y Benigno PENDÁS GARCÍA: *El Nuevo Régimen Local Español. Estudio sistemático de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local*, Ed. Praxis, Barcelona, 1985; Luciano PAREJO: *Derecho básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988, pp. 175-210; Luis MORELL OCAÑA: *El Régimen Local Español*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 135-168; Francisco SOSA WAGNER: *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, Pamplona, 1999, 4.ª ed., pp. 44-49; y José María BAÑO LEÓN: «La ordenación de las normas reguladoras del régimen local», en Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 2003, 2.ª ed., vol. I, pp. 447-546.

aconsejaba modular el uniformismo en que se sustentaba la Ley de 1985; iii) la presión de los Municipios por aumentar sus competencias⁴; iv) la eclosión de limitados pero llamativos escándalos de corrupción vinculada al urbanismo, del que el ejemplo más conocido fue el Municipio de Marbella. A estas cuatro cuestiones ha de agregárseles otra mucho más reciente cual es la nueva reforma de los Estatutos que se ha iniciado con la sustitución del Estatuto catalán⁵.

Con todo, la emergencia de estos cuatro fenómenos fue lenta y, como ocurre siempre en Derecho, su respuesta jurídica tardó en aparecer. La Ley 7/1985, de 2 de abril, permitió ordenar el régimen jurídico de los Municipios y Provincias de España conforme a principios constitucionales pero es cierto que pronto hubo de reformarse con un alcance inicialmente técnico y puntual pero a partir de mediados de la década de los noventa los cambios tuvieron mayor calado político hasta la reforma de 2003 que incidió sobre un número limitado de Municipios que abarcaban, sin embargo, al grueso de la población española.

En definitiva, la Ley reguladora de las bases del Régimen Local experimentó cuatro tipos de reformas antes de 2007: i) reformas técnicas y puntuales de muy limitado alcance jurídico y político; ii) reformas profundas durante el Gobierno del Presidente Aznar; iii) reformas sobre el régimen de las grandes ciudades; y iv) la exclusión del régimen común de los Municipios de Madrid y de Barcelona.

Las reformas técnicas puntuales se iniciaron con dos pequeñas modificaciones de los artículos 107.1 y 111 que efectuó la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, sobre la aplicación de las Ordenanzas de tributos. Igual alcance técnico tuvieron las reformas de dos artículos que efectuó la Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación del régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. También tenía carácter técnico (aunque relevante), en fin, la Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, en relación con el Padrón municipal, que modificó cinco artículos de la Ley. Estas tres reformas, aun con su evidente alcance técnico, no dejaron de incidir en la transparencia de la vida local pues la provisión de los puestos de trabajo con habilitación nacional y la perfección de la formación, mantenimiento y custodia del Padrón Municipal contribuyeron a mejorar la calidad de la gestión municipal. Con todo, no se trataba de reformas importantes.

Al constituirse el Gobierno del Presidente Aznar encontramos una reforma puntual aunque no insignificante como fue la liberalización de los servicios funerarios que realizó el Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, que modificó dos artículos de la Ley. Tampoco fue insignificante, pero sí

⁴ Véase AAVV: *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, Barcelona, 2003.

⁵ Tomás FONT I LLOVET, Francisco VELASCO CABALLERO y Luis ORTEGA ÁLVAREZ: *El Régimen Local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

puntual, la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, que modificó toda la legislación de extranjería⁶.

Por el contrario, la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas, supuso la primera reforma en profundidad de la Ley de 1985. La Ley 11/1999, de 21 de abril, en efecto, modificó veintisiete artículos y esa reforma afectó a los órganos del Ayuntamiento, a las competencias del Alcalde y del Pleno, a toda la organización provincial, al procedimiento de aprobación de Ordenanzas y de recursos administrativos, a la intervención del Gobierno en la actuación municipal, al reconocimiento de los grupos políticos municipales y al régimen de retribuciones de los cargos municipales.

En lo que a este trabajo interesa, la reforma que trajo la Ley 11/1999, de 21 de abril, amplió las competencias del Alcalde como, por ejemplo, el desarrollo de la gestión económica y la aprobación de la oferta de empleo público pero lo realmente importante fueron las siguientes atribuciones que alteraban el modelo existente y fortalecían al Alcalde frente al Pleno:

- la aprobación de los instrumentos de planeamiento en desarrollo del planeamiento general;
- la aprobación de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización;
- las contrataciones y concesiones cuando su importe no superara el diez por ciento de los recursos ordinarios o los mil millones de pesetas;
- la aprobación de los proyectos de obras y servicios cuando el Alcalde fuera competente para su contratación o su concesión;
- la adquisición de bienes y servicios cuando su valor no superase el diez por ciento de los recursos ordinarios o los quinientos millones de pesetas.

No es necesario remarcar que estas competencias del Alcalde comportaban excluir estas materias del régimen de publicidad que supone el debate en el Pleno.

También tuvo relevancia la reforma de dos artículos de la Ley que efectuó la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. El primero de los preceptos reformados, el 102, reafirmó las competencias del Alcalde en el proceso de selección de funcionarios en tanto que el segundo artículo reformado, el 75, mejoró el régimen de retribuciones

⁶ Contra todas las recomendaciones de técnica normativa, esta disposición se titulaba: «Ley Orgánica 14/2003, de 20 noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal» (*sic*).

de los miembros de las Entidades que hasta entonces estaba sujeto a la voluntad de los Alcaldes y de las mayorías y permitió profesionalizar a los Concejales de la mayoría y de la oposición.

Igual trascendencia tuvo a los efectos del presente estudio la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales. Esta disposición, enmarcada en la política antiterrorista del Gobierno del Presidente Aznar, modificó dos artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, uno de los cuales iba dirigido a poder disolver los órganos de las Entidades Locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales. Ningún Ayuntamiento de la Comunidad Autónoma del País Vasco se disolvió aplicando este nuevo precepto (aunque esta reforma parecía ir dirigida a los Ayuntamientos vascos de mayoría conectada a la Batasuna) pero al menos se ha aplicado una sola vez para disolver, mediante el Real Decreto 421/2006, de 7 de abril, el Ayuntamiento de Marbella.

Además de los cambios efectuados sobre el régimen común en 2000 y en 2003, la Ley 7/1985, de 2 de abril, fue profundamente reformada mediante la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que introdujo un nuevo Título, el X, para regular el régimen de organización de los Municipios de gran población⁷.

Además, la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid⁸, y la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona⁹, han venido a dotar a ambos Municipios de un estatuto especial al margen del régimen común.

Por último, Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, derogó un artículo (el 92) y el Capítulo III del Título VII de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y la nueva regulación del personal con habilitación de carácter estatal ha pasado a regularse en una Disposición Adicional.

En conclusión, antes de 2007 la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, fue reformada con cierta intensidad, además de para otras materias más puntuales, para acrecentar las competencias del Alcalde, para mejorar las retribuciones de los miembros de las Entidades Locales y para poder disolver los Ayuntamientos en supuestos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales. En parte, las reformas introducidas por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, han venido a rectificar los cambios efectuados por la Ley 11/1999, de 21 de abril.

⁷ Sobre esta importante reforma, véanse *Anuario del Gobierno Local 2003* (dedicado a «La Ley de Modernización del Gobierno Local. Cooperación intermunicipal»), Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona, 2004; y AAVV: *La Ley de Modernización del Gobierno Local*, Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, Barcelona, 2004.

⁸ Sobre esta Ley, véase Antonio TRONCOSO REIGADA (dir.): *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006.

⁹ Sobre esta Ley, Tomás FONT I LLOVET y Rafael JIMÉNEZ ASENSIO (coords.): *La 'Carta Municipal' de Barcelona. Diez estudios*, Fundació Carles Pi y Sunyer - Marcial Pons, Madrid, 2007.

II. EL CONTENIDO DE LA REFORMA DE 2007¹⁰

El proyecto de ley que remitió el Gobierno al Congreso¹¹ no contenía un precepto como la actual Disposición adicional novena de la Ley. Tampoco apareció en el Informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados¹² y sólo lo encontramos en el Dictamen de la Comisión del Congreso¹³ como consecuencia de una enmienda transaccional que votó la Comisión de Fomento y Vivienda del Congreso de los Diputados¹⁴. A partir de la Comisión, la Disposición se incorporó al proyecto de ley.

La Disposición adicional novena de la Ley de Suelo ha reformado parcialmente tres preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, ha introducido uno nuevo y ha extendido la vigencia de otro precepto de la misma Ley reguladora de las bases del Régimen Local a cierto personal de las Entidades Locales.

2.1. *Artículo 22*

El primer precepto reformado es el artículo 22.2 tanto en su párrafo inicial como en sus letras c) y o). Aplicándose a todo el artículo 22.2 se introduce la extensión a la Asamblea vecinal, en caso de Concejo Abierto, de las amplísimas atribuciones del Pleno del Ayuntamiento, extensión que era necesaria porque empieza a haber casos en que Municipios tan pequeños que se rigen por el régimen de Concejo Abierto pretenden realizar urbanizaciones extensas (generalmente para segunda residencia) por lo que debe ser la representación de todo el Municipio la que adopte acuerdos que pueden transformar la trama urbana de una localidad.

En segundo lugar, la letra c) del artículo 22.2 atribuía hasta ahora al Pleno (en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre) la aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística. La nueva redacción mantiene esta competencia pero le añade: «así como los convenios que tengan por objeto la alteración de cualesquiera de dichos instrumentos». No es hiperbólico afirmar que estas quince palabras han venido a transformar muy profundamente los procesos de toma de decisión en materia de urbanismo y a eliminar una de las fuentes más extendidas de corrupción municipal en España.

¹⁰ Hay un buen resumen de estas reformas en Luciano PAREJO ALFONSO y Gerardo ROGER FERNÁNDEZ: *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 412-420.

¹¹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, VIII legislatura. Serie A, núm. 96-1, de 8 de septiembre de 2006.

¹² *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, VIII legislatura. Serie A, núm. 96-11, de 11 de enero de 2007.

¹³ *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, VIII legislatura. Serie A, núm. 96-13, de 1 de marzo de 2007.

¹⁴ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, VIII legislatura, núm. 751, Fomento y Vivienda, sesión núm. 45 celebrada el miércoles 21 de febrero de 2007.

Como se sabe, el instrumento de corrupción urbanística por excelencia ha sido desde algunos pocos años los convenios urbanísticos que sin publicidad y sin debate público en el Pleno permitían ordenar el aprovechamiento del suelo con criterios opacos y especulativos. Dado que la nueva Ley de Suelo, en su artículo 11.1), implanta el régimen de publicidad de los convenios (información pública y publicación) con fines antiespeculativos (reforzado este principio en el nuevo artículo 70 ter que veremos a continuación) era necesario completar esta previsión con una medida orgánica como la que se introduce en la Ley 7/1985, de 2 de abril, esto es, atribuyendo al Pleno y no al Alcalde la aprobación de esos convenios. Esta es una medida acertada para alejar la corrupción urbanística y complementa otra prevista en la misma Ley de Suelo que declara nulas de pleno derecho las cláusulas de los convenios que establezcan obligaciones o prestaciones adicionales o más gravosas que contengan los convenios urbanísticos y que perjudiquen a los propietarios afectados (artículo 16.3).

Con el mismo fin se ha reformado la letra o) de este mismo artículo 22.2. Este precepto atribuía hasta ahora al Pleno la aprobación de la adquisición de bienes y derechos cuyo valor superara el diez por ciento del presupuesto y unos casos muy limitados de enajenaciones patrimoniales¹⁵, de modo que correspondía al Alcalde, sin publicidad y sin debate político, el resto de las enajenaciones. La reforma desplaza al Pleno todas las enajenaciones cuyo valor supere el diez por ciento del presupuesto y, en todo caso, las permutas de bienes inmuebles pues la corrupción urbanística ha venido con frecuencia de enajenaciones fraudulentas y de permutas. Como la nueva Ley refuerza y somete a criterios rígidos los patrimonios públicos de suelo (artículos 33 y 34) se hacía necesario eliminar todo signo de opacidad en la enajenación del suelo público.

2.2. *Artículo 70 ter*

Dentro del Capítulo IV del Título de disposiciones comunes a todas las Entidades Locales, Capítulo que regula la información y la participación de los ciudadanos, se ha introducido un nuevo artículo, el 70 ter, que contiene las siguientes previsiones: i) las Administraciones Públicas competentes en materia de ordenación del territorio y de urbanismo han de poner a disposición de los ciudadanos copias completas de los instrumentos de ordenación del territorio y de urbanismo, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos; ii) dichas Administraciones Públicas competentes en la materia han de publicar por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación del territorio y de urbanismo así como anunciar el sometimiento de éstos a información pública y cualesquiera actos de tramitación relevantes para su aprobación o alteración; iii) cuando una alteración de la ordenación

¹⁵ Cuando se tratara de bienes inmuebles y muebles declarados de valor histórico o artístico si no estaban previstas en el presupuesto o, estando previstas en éste, superaran los porcentajes y cuantías previstos para la adquisición de bienes.

urbanística que no se efectúe en el marco del ejercicio de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o la densidad o modifique el uso del suelo, el expediente debe contener la identidad de todos los propietarios o titulares de derechos reales sobre las fincas afectadas en los cinco años anteriores a su iniciación.

Como puede observarse, este precepto posee un contenido denso que se dirige a las fuentes de la corrupción frente a las cuales trata de incrementar, en varios sentidos, la publicidad de la gestión urbanística.

En primer lugar, el apartado 1 de este artículo 70 ter obliga a las Administraciones Públicas a poner a disposición de los ciudadanos copias completas de los instrumentos de ordenación del territorio y de urbanismo, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos. Esta obligación se dirige en dos direcciones complementarias. La primera es una regla general que conecta con la Ley de Suelo pues el artículo 4 de ésta tipifica como derechos de los ciudadanos el acceso a la información de que dispongan las Administraciones Públicas y ser informados del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada. Pero sobre todo el contenido del artículo 70 ter. 1 enlaza con el artículo 11 de la Ley de Suelo que es un extenso precepto que regula la publicidad en la gestión pública urbanística y que contempla el trámite de información pública de todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanística y de los convenios. Además, dicho artículo 11 ordena también que toda la documentación urbanística expuesta al público ha de incluir un resumen ejecutivo. Una segunda dirección que ha emergido aquí es la publicidad de los convenios urbanísticos que son considerados como instrumentos de ordenación.

Como se ve, en este primer punto la nueva redacción de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se acomoda a la Ley de Suelo en todo lo referente a la publicidad de la ordenación y de la ejecución urbanísticas, publicidad que viene a incidir en los problemas más graves que han sufrido los ciudadanos y los propios Municipios. La nueva de la Ley 7/1985, de 2 de abril, lleva al ámbito de la información local los contenidos de la Ley de Suelo y ello tiene como consecuencia obligar a las Administraciones a no ocultar información e incluso (por mandato del artículo 11.2 de la Ley urbanística) a compendiarla. Todo ello trae lejana causa del principio constitucional de seguridad jurídica pero también, como se observa en la ubicación sistemática del nuevo artículo 70 ter, conecta con la participación ciudadana pues sólo la garantía de disponer de información adecuada permite a los ciudadanos conocer el alcance, general y particular, de la actuación urbanística. Más aún cuando, hasta el presente, los convenios de difusión limitada servían para acordar grandes operaciones urbanísticas que, en ocasiones, no sólo infringían el ordenamiento sino que resultaban lesivas para el patrimonio municipal.

El apartado 2 de este nuevo artículo 70 ter es solamente una concreción del contenido del apartado 1. Si la nueva Ley de Suelo exige un *plus* de publicidad, parece que en la actualidad, vigente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, era obligado

introducir las previsiones de acceso a la información con soporte electrónico. Ha de tenerse en cuenta que este apartado 2 contiene un mandato a las Administraciones Públicas, mandato que se transforma en un derecho de los ciudadanos.

El apartado 3, en fin, da un paso más en el objetivo de publicidad de las actuaciones urbanísticas que ha configurado la Ley de Suelo. Por medio de este precepto se pretende la identificación plena de las personas que, durante los cinco años anteriores a la actuación administrativa, han ostentado la titularidad dominical de las fincas que, fuera del ejercicio de la potestad administrativa de ordenación, han incrementado su edificabilidad o su densidad o han visto modificados sus usos. Cuando la gestión urbanística rebasa los objetivos generales expresados en el planeamiento se abre una posibilidad de actuación corrupta por lo que es acertado disponer la máxima publicidad que evite, entre otras posibilidades, tanto la emergencia de testafierros como, lo que es más grave, que personas vinculadas a la Administración municipal se beneficien, tras abandonar sus responsabilidades, de medidas urbanísticas singulares.

2.3. Artículo 75.7

Antes de su nueva reforma este precepto suscitaba algunas dudas pues la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, ya citada, modificó este mismo artículo 75.7 pero la reforma carecía de sentido si no se conservaba la redacción del viejo artículo 75.7 al que hubieran debido añadirse los dos nuevos párrafos que contenía la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, pero en modo alguno sustituir una redacción por otra. Tan evidente era el error que García de Enterría y Muñoz Machado, en su *Código de leyes administrativas*, efectuaron, advirtiéndolo y justificándolo, una operación comprensible pero arriesgada cual es la de no sustituir el antiguo apartado 5 por el nuevo sino añadir éste a continuación del antiguo¹⁶. Esta operación era, decimos, arriesgada porque el artículo 6 de la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, se limitaba a decir:

«Se modifican los artículos 61 y 75.7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local... “Artículo 75.7...”»,

lo que, por estar inserto en un acto legislativo, no ofrecía dudas de su alcance normativo exclusivo y excluyente.

La nueva reforma aclara esta rareza legislativa y aporta una redacción completa para este artículo 75.7 que apenas se separa de la anterior: los representantes locales han de formular declaración de causas de incompatibilidad, de bienes patrimoniales y de participación en sociedades. Estas declaraciones se publicarán anualmente y se inscribirán en los Registros de intereses de carácter

¹⁶ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Santiago MUÑOZ MACHADO: *Código de leyes administrativas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2005, 13.^a ed., t. II, p. 2876.

público aunque (como previó la reforma efectuada por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo) aquellos representantes con amenaza de su seguridad personal o familiar o de sus bienes, realizarán la declaración ante el Secretario de la Diputación Provincial u órgano competente de la Comunidad Autónoma.

La única novedad que aporta esta redacción es que extiende también el régimen que establece a los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local regulados por las Leyes 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, y 1/2006, de 13 de marzo, por la que regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona, todos los cuales pueden tener responsabilidades de gobierno más amplias que los propios Concejales.

Como se ve, en este punto la reforma comporta medidas adicionales de transparencia y anticorrupción pero no conecta directamente con el urbanismo.

2.4. *Artículo 75.8*

La Ley de Suelo ha venido a agregar un nuevo apartado, el 8, al artículo 75 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local. El nuevo contenido regulatorio consiste en extender a los representantes locales que hayan desempeñado competencias ejecutivas (pero no a los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, como se verá a continuación) las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas para los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado por la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de Conflictos de Intereses. Los Ayuntamientos podrán contemplar (sin que sea de derecho necesario) una compensación económica a estos miembros electos.

Para los directivos no electos se ha incluido una nueva Disposición Adicional Decimoquinta que incluye a estos cargos en el régimen de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y, en cuanto a las limitaciones al ejercicio profesional también se les aplica la referida Ley 5/2006, de 10 de abril. A tales efectos se define al personal directivo no electo como «los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales».

No deja de llamar la atención (aunque es relativamente habitual en la creación de normas) que se aproveche esta reforma para regular algo que era necesario desde la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, pues es cierto que esta Ley había creado una nueva figura directiva con muy poco contenido administrativo.

En cualquier caso, el nuevo apartado 8 y la Disposición Adicional vienen a completar las medidas de transparencia que necesitaba la vida municipal y es un acierto haber aprovechado la nueva Ley de Suelo para introducirlas.

III. CONCLUSIONES

Tras constatarse que en la legislatura 2004-2008 no se iba a preparar una nueva Ley de Régimen Local, fue un acierto aprovechar la Ley de Suelo para reformar Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, al menos en aquellos aspectos que coincidían teleológicamente con la nueva legislación urbanística. La exigencia de transparencia que contiene la nueva Ley de Suelo acerca de la tramitación de los convenios urbanísticos, del debate y aprobación de de la adquisición de ciertos bienes y derechos y de ampliación de la publicidad de los instrumentos de ordenación¹⁷ tiene su reflejo orgánico en la Ley reguladora de las bases del régimen local. Además, se acentúa el control del patrimonio de los Concejales y de los altos cargos municipales no electivos.

En definitiva, una reforma cuantitativamente modesta pero de cierta trascendencia a la hora de reducir la opacidad de ciertas operaciones urbanísticas municipales que están, con frecuencia, en la base de la corrupción.

¹⁷ En ese mismo sentido, Manuel VILLORIA MENDIETA: «Las nuevas medidas al servicio de la transparencia, la participación y el control en el gobierno local en la Ley de Suelo», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 152-153, verano-otoño 2007, pp. 493-513.