

GERENCIAS URBANISTICAS Y REGIMEN LOCAL (*)

por

Martín Bassols Coma

Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. ORGANOS REPRESENTATIVOS, ORGANIZACION BUROCRATICA Y ORGANIZACION GERENCIAL EN EL REGIMEN LOCAL.—III. EL SISTEMA DE GERENCIAS URBANISTICAS MUNICIPALES EN LA LEGISLACION Y EN LA EXPERIENCIA URBANISTICAS: 1. COMPLEJIDAD DEL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO Y ANACRONISMO DEL RÉGIMEN LOCAL DE LOS AÑOS CINCUENTA. EL SISTEMA DE GERENCIAS COMO INTENTO DE IMPRIMIR UN RITMO EMPRESARIAL Y PROFESIONAL A LA GESTIÓN URBANÍSTICA. 2. LA CONSOLIDACIÓN DEL RÉGIMEN DE GERENCIAS URBANÍSTICAS COMO ORGANIZACIONES SEPARADAS DEL MUNICIPIO: SU CONTRIBUCIÓN A LA ESPECIALIZACIÓN Y TECNIFICACIÓN DE LA GESTIÓN URBANÍSTICA.—IV. EL RELANZAMIENTO DE LA INSTITUCION DE LAS GERENCIAS DE URBANISMO: EL REGLAMENTO DE GESTION URBANISTICA DE 1978 Y LOS PROYECTOS DE LEY SOBRE FISCALIDAD DEL SUELO: 1. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LA NUEVA POLÍTICA SOBRE GESTIÓN URBANÍSTICA DE LOS ENTES PÚBLICOS. 2. LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA REGULACIÓN DE LAS GERENCIAS

(*) El presente trabajo tiene su antecedente en una conferencia pronunciada el día 12 de mayo de 1986, bajo el título «Modalidades de configuración institucional de la Gerencia Urbanística», en la XI SEMANA DE ESTUDIOS SUPERIORES DE URBANISMO, sobre el tema LA ORGANIZACION DE LA GESTION URBANISTICA, organizada por el CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES Y DE COOPERACION INTERPROVINCIAL de las Excmas. Diputaciones provinciales de Almería, Granada, Jaén y Málaga, y celebrada en Granada.

EN EL REGLAMENTO DE GESTIÓN URBANÍSTICA. 3. LAS GERENCIAS URBANÍSTICAS ANTE EL PROCESO DE CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: INEFICACIA DE LAS PREVISIONES REGLAMENTARIAS.—V. CONSIDERACIONES SOBRE LAS GERENCIAS DE URBANISMO ANTE LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL.

I. INTRODUCCION

Con independencia del alcance y morfología que se asigne a la institución de las Gerencias de Urbanismo —tema que va a ocupar nuestra atención a lo largo de esta conferencia—, lo cierto es que hay que felicitar a los organizadores de este Coloquio por suscitar el replanteamiento de un tema hasta cierto punto olvidado o marginado en la última década de las preocupaciones doctrinales sobre el Urbanismo. En torno al tema de las Gerencias de Urbanismo se suscita nada menos que una cuestión importante de la Administración del Urbanismo: una de las posibles vías para mejorar e incrementar la eficacia de la gestión administrativa de los Entes con competencia urbanística. La figura de las Gerencias había sido esbozada sumariamente por la Ley del Suelo de 1956, pero su implantación fue muy débil, debido fundamentalmente a sus perfiles sectoriales que chocaban con su inserción en el seno de la organización municipal, cuyo régimen regulador no siempre se mostraba sensible a la asimilación de esta modalidad administrativa. Fueron necesarias Leyes especiales urbanísticas para estimular su implantación, con lo cual la experiencia que cabía deducir de su funcionamiento era difícilmente extrapolable a otros ámbitos. Por otra parte, la tensión en el seno de la Administración del Estado entre el Departamento competente en materia de Régimen local y el Departamento de Urbanismo dificultaron seriamente el acoplamiento de la operatividad de las Gerencias, no sólo con el esquema que las habían perfilado las Leyes del Suelo de 1956 y 1975, sino también en el marco del relanzamiento de la institución que había concebido el Reglamento de Gestión Urbanística de 1978. En realidad, la problemática de la configuración de las Gerencias urbanísticas es una típica materia del Régimen local y sólo en su seno cabe esperar el definitivo aclimataamiento y despliegue de esta institución.

Las elecciones locales de 1979, las primeras democráticas desde la II República, permitieron un auténtico florecimiento de nuestro Régimen local y, al mismo tiempo, la política urbanística desempeñó un papel muy significativo. La revisión de la política urbanística

municipal anterior, los temas de disciplina urbanística y participación ciudadana y, en definitiva, la democratización del urbanismo ocuparon un protagonismo decisivo en las elecciones. El voluntarismo político desplazó y postergó temporalmente la preocupación por los temas estructurales de la Administración del Urbanismo. En la actualidad, normalizada la vida democrática de nuestras Corporaciones locales, asentado el modelo del Estado de las Autonomías y promulgada la Ley Básica del Régimen local de 2 de abril de 1985, se abren nuevas vías para replantear las posibilidades de la figura de las Gerencias de Urbanismo en el marco de estos nuevos presupuestos institucionales. Nuestro propósito será describir, partiendo del núcleo del problema —que, a nuestro juicio, no es otro que analizar las peculiaridades organizativas de los Entes locales en orden a la articulación de sus órganos representativos y burocráticos y la alternativa que en la misma puede desempeñar la figura de las Gerencias—, la evolución que ha experimentado el régimen de Gerencias urbanísticas y las nuevas posibilidades que ofrece la Ley Básica de Régimen local en relación con el modelo organizativo del urbanismo. Entendemos que sólo a través de este enfoque metodológico puede superarse una visión meramente nominalista de una figura organizativa (1).

II. ORGANOS REPRESENTATIVOS, ORGANIZACION BUROCRATICA Y ORGANIZACION GERENCIAL EN EL REGIMEN LOCAL

Para la comprensión del exacto alcance de la significación organizativa que comporta la figura de las Gerencias de Urbanismo creemos que es necesario referirse sumariamente a las peculiaridades estructurales y constitutivas de la Administración local en relación con las propias de la Administración del Estado y, en definitiva,

(1) Debe advertirse que en nuestro Derecho positivo aparecen denominaciones organizativas que sólo aparentemente constituyen una novedad, pues en su contenido responden a los esquemas clásicos de la constitución de organismos autónomos por vía de descentralización funcional. Sirva como ejemplo la reciente creación por la Comunidad Autónoma de Andalucía, en virtud de la Ley 6/1984, de 12 de junio, de la Agencia del Medio Ambiente, calificada en su parte dispositiva como un organismo autónomo que viene a cumplir las funciones clásicas de dichos organismos, pues, según su preámbulo, «por otro lado, la específica organización de la Agencia del Medio Ambiente, adecuada a las peculiaridades medioambientales, permitirá una mayor funcionalidad en el ejercicio de sus competencias, lo que, a su vez, redundará en una mayor eficiencia de su gestión, evitando la rigidez, a veces propia, de la Administración territorial». Con la misma denominación y funcionalidad, por Decreto 114/1984, de 4 de octubre, se ha creado la Agencia del Medio Ambiente del Principado de Asturias.

a la distinta proyección que adquieren las relaciones entre la organización política-administrativa y la organización burocrática en ambas instancias, pese a la uniformidad del régimen jurídico-administrativo por el que ambas se rigen.

En efecto, como es bien sabido, en el marco del Estado rige el principio de separación de poderes y, en definitiva, de funciones. Ello implica que el Parlamento (expresión de la voluntad popular) manifiesta a través de las Leyes las opciones políticas, cuya ejecución o materialización compete al Poder Ejecutivo, responsable políticamente ante el propio Parlamento. En el desarrollo de su función, el Ejecutivo se articula orgánicamente en Gobierno y Administración (el segundo subordinado al primero), pero funcionalmente lo cierto es que ambas instancias, a través de una distribución jerárquica de cometidos, se inmiscuyen o concurren en el ejercicio de la función ejecutiva de las Leyes, si bien, como es conocido, la Administración participa en esta ejecución con sometimiento pleno a la Ley y el Derecho (art. 103 de nuestra Constitución). Este planteamiento de la organización estatal —con matices importantes, según se trate de la versión parlamentaria o presidencialista de la división de poderes— da lugar al difícil problema de la distinción entre Administración y Política que ahora no podemos abordar en todas sus consecuencias, pero en cualquier caso comporta una específica relación entre los aparatos u órganos político-administrativos y los aparatos u órganos burocráticos, en el sentido de que estos últimos en determinados escalones participan en las decisiones imputables jurídicamente a la organización estatal y, en consecuencia, en el ejercicio de funciones públicas.

En el seno de la Administración local y pese a que la extensión a la misma del régimen jurídico-administrativo (nacido originariamente en el seno de la organización estatal) puede dificultar o velar su comprensión, los mecanismos decisionales y organizativos, tanto los político-administrativos como los burocráticos, transcurren y se explicitan de distinta forma. Los Entes locales, por razones fundamentalmente históricas, han permanecido ajenos al principio de división de poderes y, correlativamente, al de separación de funciones. En efecto, en el seno de la Administración local todas las funciones públicas son ejercidas por los órganos representativos (el Alcalde, como órgano monocrático, y el Pleno o, en su caso, la Comisión de Gobierno, como órganos colegiados, según el sistema de reparto de competencias que en cada caso establezcan las Leyes

constitutivas de los Entes locales), sin que la organización burocrática participe en la toma de decisiones, salvo por vía de propuesta, estudio y, en su caso, ejecución material. Los órganos representativos de los Entes locales —emanados de la voluntad popular local— ejercitan la totalidad de las competencias, tanto las propiamente político-administrativas (definición de los objetivos generales de la actuación local) como las estricta y típicamente administrativas; de ahí el carácter de Administraciones democráticas que ostentan y la condición no burocrática o no profesional de los miembros de estas Corporaciones. La organización burocrática local es simplemente auxiliar e instrumental respecto a la organización representativa y con un contenido eminentemente técnico, sin interferir en el orden decisonal ni constituir una estructura compacta con el aparato político-representativo como ocurre en la Administración del Estado (2).

De esta típica estructuración de las Administraciones locales se derivan dos principios organizativos sustanciales: los órganos representativos locales encargados del gobierno y administración de los Municipios y de las Provincias no pueden total o parcialmente ser sustituidos o complementados por otros órganos no representativos, si no es a través de una norma específica (Ley municipal especial o el llamado Régimen de Carta Orgánica, posibilidad actualmente de dudosa constitucionalidad, como tendremos ocasión de examinar más adelante, a la vista del art. 140 de la Constitución); el aparato burocrático local puede articularse indeterminadamente o bien, como es habitual, por razón de concretos servicios municipales sobre los cuales la potestad organizatoria de los Entes locales puede configurar conforme a distintas técnicas organizatorias (artículo 30 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales), pero en ningún caso, como es tradicional en nuestro Derecho local (artículo 43 del Reglamento de Servicios, reiterado por el art. 85, 2, de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen local), podrán prestarse los servicios que impliquen ejercicio de autoridad por otra fórmula que no sea por gestión directa. En definitiva, la Ley protege institucionalmente la competencia de los órganos representativos frente a la posible sustitución por otros órganos no representativos e incluso impone, en las formas de gestión administrativa de los servicios, la «gestión directa sin órgano especial de administración» cuando se

(2) *Vid.*, en general, sobre el tema, G. BERTI: *Caratteri dell'Amministrazione comunale e provinciale*, Padova, Cedam, 1969, págs. 122 y ss.

trate de «servicios que impliquen ejercicio de autoridad» (art. 69, 1, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales).

Estos presupuestos organizativos institucionales experimentaron intentos de revisión de distinto alcance, según los diversos países, cuando la Administración local experimentó una gran complejidad a raíz del proceso de concentración urbana y del auge del movimiento de municipalización de servicios y actividades económicas. Las Corporaciones tradicionales, que en el siglo XIX se reducían a una administración de tipo fundamentalmente patrimonial, se vieron progresivamente emplazadas a finales de dicho siglo a afrontar una nueva red de servicios y actividades socio-económicas sin precedentes y en progresivo desarrollo. En este nuevo contexto, se cuestionó radicalmente la capacidad de los órganos representativos para afrontar por sí mismos y sin la suficiente capacitación técnica, el gobierno y la administración de las grandes ciudades, ya que el simple incremento de la burocracia local no solucionaba el problema, pues era necesario nuevas formas de articulación, en el seno mismo de los órganos de gobierno, de los elementos representativos con los técnicos o especialistas. En frase feliz de Adolfo POSADA —uno de los personajes que desde la política y la doctrina científica más sensiblemente tuvo conciencia del problema y coadyuvó a la difusión de las distintas experiencias extranjeras—, el Régimen local ante esta nueva realidad debía afrontar el reto de conciliar su raíz democrática irreversible con la eficacia política y técnica de su gestión administrativa: «... y se pensó por muchos que el problema del gobierno de la ciudad implicaba una esencial rectificación en la idea generadora y en la estructura, buscando no la anulación de la democracia por la superstición de la eficacia, sino: 1.º, una más adecuada aplicación de la democracia, para hacer más positiva su real eficacia política como eje del gobierno, y 2.º, un adecuado desarrollo, dentro del régimen democrático eficaz, de la competencia administrativa técnica» (3). Este nuevo planteamiento tuvo su origen fundamentalmente en Norteamérica —a principios del siglo XX— a través de las experiencias —sobre cuyo detalle no podemos ahora entrar (4)— del Gobierno por Comisión (*City Government by Commission*) y por el Régimen de Gerente (*City Manager Plan*), cuyo

(3) A. POSADA: *Escritos municipalistas y de la Vida local*, Madrid, IEAL, 1979, páginas 373 y ss.

(4) Para una amplia exposición de estas modalidades, J. CASS PHILLIPS: *Régimen y Administración municipal de los Estados Unidos de Norteamérica*, tomo I, Instituto de Estudios de Administración Local, 1963, págs. 355 y ss.

denominador común era la sustitución de los órganos representativos en el gobierno y administración de la ciudad por especialistas y gestores capacitados y expertos en la «administración de los negocios». Estas fórmulas organizativas, que adquirieron en Norteamérica una gran difusión, no lograron desplazar los elementos democráticos tan arraigados en el Régimen local del país; simplemente su buscaron vías complementarias y compensatorias de democracia directa a través de la implantación de la iniciativa popular, el referéndum, el *recall* y la elección de los funcionarios sin consideración de partidos.

En relación al Régimen local español, esta tensión entre la democracia y la eficacia en el gobierno de los Entes locales estaba lejos de estar presente por la sencilla razón que desde la Restauración canovista el problema principal radicaba en alcanzar la auténtica democratización del Régimen local, inmerso en la trama del caciquismo político. Con todo, hay que señalar que en la serie de innumerables Proyectos de Ley de Reforma del Régimen local en el período (1903 a 1920) está siempre presente la idea de constituir, frente a las abrumadoras e inoperantes competencias del Pleno, un órgano gestor (5) reducido con capacidad operativa, que recibió distintas denominaciones, según los diversos Proyectos: Comisión Ejecutiva, Comisión Municipal, Junta Municipal Permanente, auténticos antecedentes de lo que posteriormente pasara a constituir la Comisión Permanente o Comisión de Gobierno (expresión que tiene su primera cristalización en la Ley municipal catalana de 1933). Será necesario esperar al Estatuto municipal de 1924 para la aparición de nuevas formas de organización municipal bajo la denominación del Régimen de Cartas Municipales (según su Exposición de Motivos, «nombre que tan rancio y recio suena en la Historia de España»). Paradójicamente, bajo esta denominación tradicional se pretende dar cauce para la implantación de los dos ejemplos norteamericanos —sin explorar, por otra parte, la posibilidad de otras experiencias paralelas europeas, como las alemanas, que apuntaban a objetivos similares— al precisarse que, «como especialidad novísima del sistema de Carta, admitimos expresamente la implantación de las formas de Gobierno por Comisión y Gobierno por Gerente, que tan espléndido fruto han rendido en otros países. Ellas representan el máximo avance en la ardua empresa de cohonestar la

(5) Vid. S. ALVAREZ-GENDÍN: *El órgano gestor del Municipio y la nueva Ley municipal*, Madrid, Ed. Reus, 1936.

democracia con la eficacia, y parten de la base de que cualquier Municipio constituye un negocio, el mejor negocio para el pueblo si recibe buena administración, por lo que su gestión no debe diferir de la que mercantilmente tengan los negocios privados». De esta suerte aparecía en nuestro Derecho positivo por primera vez el llamado Gobierno municipal por Gerente (definido en el art. 146 como aquel en que «asumirá los plenos poderes municipales, en la gestión de los servicios de interés comunal, un Alcalde Gerente libremente designado por el Ayuntamiento»). Esta restricción de los órganos representativos se intentaba compensar, bajo la aparente y nominal democratización propiciada por la Dictadura, con la institucionalización de la iniciativa popular, el referéndum y la remoción del Gerente solicitando los vecinos una nueva elección del mismo (art. 147 del Estatuto municipal).

Por esta vía tiene entrada en nuestro Régimen local el llamado sistema de Gerencia o Gerente. La denominación misma se presentaba como problemática. POSADA traduce acriticamente *Manager* por Gerente, aun cuando JORDANA DE POZAS advertía: «El Gobierno por Gerencia que había trasplantado de la realidad norteamericana a la española, tal vez con nombre poco acertado, porque la premura con que redactó el Estatuto le impidió buscar precedentes en nuestras instituciones locales, no llegó a ensayarse entre nosotros» (6). En realidad, el único intento de implantar un régimen de Gerencia tuvo lugar en la ciudad de Cádiz (*vid.* R. DE CARRANZA: *El gobierno de la ciudad por Gerencia*. Proyecto de Carta municipal aprobado por el Excelentísimo Ayuntamiento de Cádiz, 1930).

Con posterioridad a 1939, la legislación general de Régimen local sigue manteniendo la posibilidad de constituir un régimen específico de los órganos representativos a través del mecanismo de las Cartas especiales (art. 94 del Texto Articulado y Refundido de 1955 y Ley de 7 de noviembre de 1957). Las dos modalidades que la legislación general preveía eran, análogamente al Estatuto municipal, el régimen de Comisión y el de Gerencia (concebida esta última como el sistema en que «el Alcalde-Gerente será nombrado por el Ministro de la Gobernación con arreglo a lo previsto en la Ley y en este Reglamento, y tendrá, además de las facultades atribuidas a los Alcaldes en general, las que corresponden a la Comisión Permanente que dejará de actuar», según el art. 116 del Reglamento de Orga-

(6) L. JORDANA DE POZAS: «Calvo Sotelo y el Estatuto municipal», en *Estudios de Administración local y general*, vol. I, Madrid, IEAL, 1961, págs. 526-527.

nización, Funcionamiento y Régimen Jurídico). En la mentalidad del régimen franquista, además de las restricciones a los cargos representativos, la preocupación por atribuir los nombramientos de Presidentes de Diputaciones y Alcaldes a técnicos es patente, como se demuestra en el discurso de B. PÉREZ-GONZÁLEZ en la presentación a las Cortes de la Ley de Bases de Régimen local de 1945: «Lástima grande que el sistema (se refería al Presidente-Gerente) no pudiera tener aplicación para los Presidentes de las Corporaciones municipales, pero la realidad con la que ha de contar siempre el político nos advierte que no es lo mismo elegir cincuenta hombres seleccionados con aptitud para Presidentes-Gerentes que nueve mil Alcaldes-Gerentes».

La previsión de las Cartas municipales no tuvo de hecho desarrollo y, por el contrario, se optó por la promulgación de Leyes municipales especiales, directamente impulsadas por el Poder central, sin participación de los propios Ayuntamientos en la elaboración del régimen específico, tal como ocurría con el régimen de las Cartas. En desarrollo de la Ley de 1957, se promulgó en 1960 para el Municipio de Barcelona, y en 1963 para Madrid, sendos regímenes especiales, justificados en la problemática de las Grandes Ciudades. En el marco de estos regímenes se puede apreciar la aportación de una nueva figura institucional, los llamados Delegados de Servicios, que gestionan las grandes áreas de servicios sobre la base de una departamentalización de la actividad municipal y con la posibilidad de participar junto con Concejales, y bajo la presidencia del Alcalde, en la Comisión Municipal Ejecutiva (Barcelona) o Comisión Municipal de Gobierno (Madrid). El sistema de los Delegados de Servicios implicaba una revisión del sistema de Gerencia, pues, según puede leerse en el Preámbulo de la Ley especial de Barcelona: «En lo orgánico, se ha tenido siempre a la vista que la bondad de una Administración ha de medirse por su *eficacia*, y que ésta suele ser función directa de la unidad en la esfera ejecutiva. Ello conducía derechamente a configurar al Alcalde como cargo al que se atribuyen amplias facultades y prerrogativas. Sin embargo, de una parte, el singular volumen de las vastas funciones inherentes a la administración de toda gran ciudad ofrecía apreciables inconvenientes para que la gestión municipal pudiera ser confiada a una estricta *Gerencia*. Y de otra, había que tenerse en cuenta que la administración de la gran urbe ofrece aspectos técnicos de la mayor importancia. Para conjugar ambas facetas se rodea al Alcalde de un

reducido equipo de Delegados de Servicios directamente designados por aquél, cada uno de los cuales asume la dirección de una de las grandes ramas o departamentos en que ha de dividirse la actividad municipal». Por esta vía, se admite por primera vez que miembros técnicos participen en los órganos de gobierno de las Entidades municipales.

Finalmente, hay que señalar que el Texto Articulado Parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen local, aprobado por Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, permitía en su artículo 106 generalizar a los Municipios y Diputaciones de régimen común la figura de los Directores de Servicios, a cuyo cargo podrá estar una rama o servicio especializado de la Entidad. Los Directores de Servicios podían participar en las reuniones de los órganos representativos con voz, pero sin voto (art. 106, c)).

Con el advenimiento de la democratización del Régimen local, a raíz de la Ley 39/1978, de 17 de julio, y la celebración de las primeras elecciones en 1979 se inaugura una nueva etapa que parte de presupuestos radicalmente distintos y que cristalizan en la Ley Reguladora de Bases del Régimen local de 1985, cuyos planteamientos en relación al tema que nos ocupa son diferentes, como vamos a tener ocasión de examinar.

III. EL SISTEMA DE GERENCIAS URBANÍSTICAS MUNICIPALES EN LA LEGISLACION Y EN LA EXPERIENCIA URBANÍSTICAS

1. COMPLEJIDAD DEL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO Y ANACRONISMO DEL RÉGIMEN LOCAL DE LOS AÑOS CINCUENTA. EL SISTEMA DE GERENCIAS COMO INTENTO DE IMPRIMIR UN RITMO EMPRESARIAL Y PROFESIONAL A LA GESTIÓN URBANÍSTICA

Como ha sido reiteradamente puesto de manifiesto, el modelo urbanístico propiciado por la Ley del Suelo de 1956 era de extraordinaria calidad en el orden técnico y jurídico y era portador de un ambicioso repertorio de objetivos de política urbanística (enunciados prolijamente en su art. 2.º), que carecía prácticamente de antecedentes en nuestro país. Las técnicas operativas para hacer posible los objetivos de la política urbanística de la Ley —la planificación en sus diversos niveles, la constitución de los patrimonios municipales del suelo, parcelaciones y reparcelaciones, la nueva configuración de la expropiación y del sistema de valoraciones, los sistemas

de ejecución de los planes y los modos de gestión pública y privada, los medios de gestión económica y el sistema de disciplina urbanística, etc.— constituían un cúmulo de innovaciones que no sólo exigieron un esfuerzo intenso de asimilación por parte de los juristas y profesiones técnicas, sino que emplazaban a las Administraciones públicas y a sus cuadros burocráticos a una renovación a fondo de sus procedimientos de actuación, ritmos de gestión administrativa y equipamiento técnico y jurídico.

La reforma administrativa —estructural y de métodos de gestión—, que debería haber acompañado desde un primer momento a la puesta en funcionamiento de la Ley para hacer efectiva la consecución de sus objetivos de política urbanística, fue prácticamente inexistente, y en aquellos ámbitos en que se produjeron innovaciones orgánicas predominó la visión unidimensional de los profesionales de la arquitectura, que por motivos de índole esencialmente corporativos prefirieron insertarse en las estructuras administrativas estatales de nueva creación antes que en las Administraciones locales, prolongando así su dominio externo sobre las mismas y reforzando la centralización del sistema. En efecto, con la promulgación de la Ley emerge una organización urbanística estatal antes inexistente, que al poco tiempo logra su elevación a la condición de Departamento ministerial (el Ministerio de la Vivienda en 1957), que le permite, a su vez, reforzar la influencia de sus órganos periféricos, mientras que a la Administración local se le entrega prácticamente toda la misión de la ejecución y gestión del urbanismo sin apenas introducir reformas en su estructura ni dotaciones de equipos técnicos y administrativos.

Para afrontar estas nuevas responsabilidades a la altura de los objetivos de la política urbanística diseñada por la nueva Ley, el Régimen local de los años cincuenta presentaba una estructura manifiestamente anquilosada y anacrónica: a la falta de representatividad y de legitimación democrática de los órganos de gobierno, se unía rigidez de los niveles municipales para adaptarse a las exigencias de un planeamiento urbanístico supramunicipal y la inexistencia de unos cuadros burocráticos especializados en las nuevas tareas urbanísticas, cuya implantación resultaba difícil por los tradicionales problemas financieros de las Haciendas locales, y, por otra parte, tampoco podían improvisarse. Todas estas deficiencias justificaban por sí mismas una reforma a fondo del Régimen local o, al menos, la adopción de una serie de reformas parciales profundas. La Ley del

Suelo, sin embargo, pocas innovaciones presentaba al respecto, posiblemente en sus autores anidaba la esperanza de una futura revisión, esperanza que al poco tiempo se vio alejarse al crearse el Ministerio de la Vivienda. La Ley puso más énfasis en fortalecer la Administración urbanística estatal que la local, y aun cuando no excluía la colaboración entre ambas, P. BIDAGOR, un año antes de aprobarse la Ley, en un estudio muy interesante sobre la materia (7), ya advertía: «No es nada fácil inyectar espíritu de renovación, ni preparar de la noche a la mañana equipos suficientes para los numerosos Municipios de una Nación, ni aun limitándose a los más importantes. Todo aconseja abrir un período de colaboración entre Estado y Municipio, que permita ayudar a éstos técnica y financieramente, para sobrepasar el período crítico de amoldamiento a un Estatuto urbanístico nuevo. La tradicional autonomía municipal tiene que adaptarse a una postura que permita beneficiarse de la ayuda estatal, sin perder las prerrogativas de personalidad local que legítimamente le corresponden». Lo cierto es que esta colaboración no se instrumentó con técnicas adecuadas, predominando casi siempre la mera sustitución o subrogación estatal en las competencias locales.

Con todo, hay que señalar el mérito de la Ley de apuntar a una posible vía de perfeccionamiento de la gestión urbanística a través de las Gerencias urbanísticas, «para estudiar, orientar, dirigir, ejecutar o inspeccionar el planeamiento» (art. 203). Esta lacónica referencia a las Gerencias dejaba abierto el interrogante de su naturaleza y exacto encaje en el seno de los Municipios; de si se trataba de una institución destinada a incrustarse en el seno de los órganos de Gobierno y Administración municipal, alterando el sistema tradicional de distribución de competencias entre el Alcalde y el Pleno municipal, o bien de una organización destinada a reforzar por vía de especialización la organización burocrática urbanística sin perjuicio de que el Gerente, con el apoyo de esta organización, coadyuvara o prestara asistencia a los órganos políticos. En definitiva, si el régimen de Gerencia era una modalidad sectorial del sistema de Cartas municipales y, por tanto, afectaba al sistema de gobierno municipal, o bien era una simple organización instrumental y de apoyo, separada del resto de la organización burocrática ordinaria y de las modalidades gestoras de los servicios municipales.

(7) P. BIDAGOR LASARTE: «Problemas de las grandes concentraciones urbanas desde el punto de vista de la gestión urbanística», en *Crónica del I Congreso Iberoamericano de Municipios*, IEAL, 1956. pág. 163.

En favor de la tesis de que las Gerencias municipales constituirían una modalidad de gobierno municipal para el sector del urbanismo nos pronunciamos en un trabajo publicado en 1970 (8). Como argumentos jurídicos esgrimíamos: el dato de que el artículo 195, 2, b), al describir los órganos con competencia urbanística de naturaleza local, presentaba en forma alternativa «los Ayuntamientos en régimen normal o en el de Gerencia urbanística»; la circunstancia que este régimen de Gerencias municipales debía ser aprobado por el Consejo de Ministros (a propuesta del Ministro de la Gobernación, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo) y que el nombramiento del Gerente correspondía al Ministro de la Gobernación, a propuesta de los Ayuntamientos, y la designación podrá recaer en algún miembro de la Corporación municipal o en quien no ostentare este carácter, siempre que uno u otro estuvieren especialmente capacitados, intervenciones tutelares no exigidas por ninguna otra modalidad gestora, pese a la mentalidad de la época, y, finalmente, el antecedente histórico de un Anteproyecto de la Ley del Suelo de 1953, en cuya Exposición de Motivos se advertía que «a los Ayuntamientos se les ofrece opción para concentrar sus funciones, solicitando la creación de Gerencias urbanísticas», y en la parte dispositiva se admitía expresamente (art. 177, 2) «que el cargo de Gerente recaerá en el Alcalde o Teniente de Alcalde que él proponga y asumirá todas las facultades que la vigente Ley de Régimen local atribuye a la Comisión Permanente en las materias a que afecte esta Ley, y entre ellas las de realizar el presupuesto especial de urbanización, a que se refiere el artículo 146». En definitiva, por esta serie de argumentos y por la propia denominación y la preocupación por imprimir una profesionalidad y un matiz empresarial a la gestión urbanística, que, en principio, se presumía que carecían los miembros que regían las Corporaciones, cabía entender que el régimen de Gerencias era una modalidad específica del sistema de Gerencias municipales, prevista como hemos visto, en la legislación general del Régimen local.

A la vista de los problemas que presentaba nuestro Régimen local a la entrada en vigor de la Ley del Suelo, esta modalidad gerencial podía suponer alguna ventaja, al incorporar mentalidades empresariales o tecnocráticas al gobierno municipal, especialmente en las

(8) Martín BASSOLS COMA: «Urbanismo y organización administrativa municipal: especial consideración de las Gerencias Municipales de Urbanismo en el Derecho español», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 17, marzo-abril 1970, págs. 31-67.

áreas de la gestión patrimonial del suelo, impulso de la urbanización y de su ejecución. Sin embargo, esta fórmula resultaba insuficiente para revitalizar la adaptación municipal a las nuevas exigencias urbanísticas, ya que los problemas de fondo eran superiores a un mero cambio de mentalidad en la gestión. Por otra parte —como había ya ocurrido con el sistema de Gerencias en el régimen municipal ordinario—, el sistema gerencial, como pura cuestión de «estilo administrativo» y de «métodos de gestión», ha chocado siempre con el formalismo y juridificación del régimen administrativo (9), muy distinto del sistema administrativo norteamericano. En el régimen administrativo, las experiencias gerenciales sólo han podido funcionar a base de conformar la actuación de los órganos o Entes al Derecho mercantil, y precisamente la Ley del Suelo inauguraba en nuestro país un modelo muy rígido de administrativización del urbanismo.

Por último, desde una perspectiva de sociología político-administrativa, hay que preguntarse qué sentido tenía la incorporación de una legitimación tecnocrática o empresarial en una organización política municipal que carecía de legitimación democrática. Ello creo que explica, en gran parte, la ausencia de intentos de implantar el régimen de Gerencias como forma de gobierno del urbanismo municipal, pues la clase política municipal del franquismo veía, paradójicamente, con mucho recelo la incorporación de una racionalidad tecnocrática o empresarial en la gestión urbanística, ya que, en el caso que ésta hubiera sido posible, le privaba prácticamente de capacidad de actuación y de justificación ante el Poder central, del que en el fondo dependía su *status*. NIETO, de forma muy cruda, pero realista, se ha referido al funcionamiento de la clase política municipal durante la etapa franquista con estas palabras, que entiendo tienen aplicación al supuesto que nos ocupa: «La clase política que gobierna las Corporaciones locales es muy cerrada, en cuanto miembros de la reducida clase que gobierna todo el país. Y, además, actúa con arreglo a los cánones más exactos del modelo caciquil: Por un lado, su legitimación ante el pueblo se deduce de la influencia que tiene sobre el Poder central a la hora de gestionar

(9) Debe tenerse en cuenta que la preocupación por trasladar a las Administraciones públicas los métodos de gestión privados es un tema de constante preocupación y reflexión. Precisamente en el próximo Coloquio de Copenhague, a celebrar durante los días 24 a 27 de agosto de 1986, el GROUPE EUROPEEN D'ADMINISTRATION PUBLIQUE ha propuesto como uno de los temas de debate «Las formas de gestión privada en el sector público».

los asuntos locales. Y, por otro lado, su influencia sobre el Poder central, el apoyo que éste le presta, se deriva del dominio que ejerce sobre los vecinos. Con lo cual se cierra el círculo vicioso que caracteriza a un sistema caciquil. Los caciques son los 'intermediarios' del poder, que venden a los vecinos su influencia en Madrid, y al Poder central su influencia sobre el lugar, beneficiándose por doble partida con este tráfico en el que ellos nada ponen. Además, la especial naturaleza de su condición provoca inaccesibilidad al grupo y rigidifica la oligarquía» (10).

Junto al sistema voluntario de Gerencias, la Ley del Suelo de 1956 contemplaba un supuesto forzoso de presencia del Gerente cuando los Ayuntamientos «incumplieren gravemente las obligaciones que se derivan de esta Ley o del Plan aprobado, o actuaren, en general, con notoria negligencia, el Ministro de la Gobernación, a propuesta del Consejo Nacional de Urbanismo, podrá designar un Gerente o transferir las necesarias atribuciones de la Corporación municipal a la Comisión Provincial de Urbanismo». Este sistema era una transposición del mecanismo de tutela extraordinario que la Ley de Régimen local establecía en los artículos 425 a 428.

2. LA CONSOLIDACIÓN DEL RÉGIMEN DE GERENCIAS URBANÍSTICAS COMO ORGANIZACIONES SEPARADAS DEL MUNICIPIO: SU CONTRIBUCIÓN A LA ESPECIALIZACIÓN Y TECNIFICACIÓN DE LA GESTIÓN URBANÍSTICA

En el periodo inmediato a la promulgación de la Ley del Suelo no se registraron iniciativas en la constitución de Gerencias Municipales de Urbanismo. El impulso vino por vía de la legislación urbanística estatal de carácter especial, que propició, fundamentalmente con la creación de la Gerencia Nacional de Urbanismo (organismo autónomo del Ministerio de la Vivienda, creado por Ley de 30 de julio de 1959, encargado de la realización de la competencia urbanística de la Dirección General de Urbanismo), un nuevo modelo de Gerencias, como personas jurídicas de carácter eminentemente instrumental, instituidas por la vía de la descentralización funcional, que en el ámbito estatal constituye, en nuestro Derecho, una vía ordinaria de estructuración de la organización administrativa. En

(10) A. NIETO: «De la República a la democracia: la Administración española del franquismo» (II), en *CIVITAS, Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 15, octubre-diciembre 1977, pág. 581.

virtud de la Ley 121/1963, de 2 de diciembre, sobre el Area Metropolitana de Madrid, se extendió dicho modelo al Ayuntamiento de Madrid, que a las especialidades de su régimen municipal ordinario (creación de los Delegados de Servicios) sumaba una nueva especialidad con la creación de la Gerencia de Urbanismo con personalidad pública independiente, sometida a la tutela, fiscalización y control de Municipio. A la Gerencia se le atribuían, en principio, funciones eminentemente instrumentales, bajo rúbrica de desarrollar la gestión urbanística, consistentes en preparar y proponer a la aprobación de las autoridades competentes los documentos y proyectos de índole urbanística, realizar la gestión del Patrimonio Municipal del Suelo y ejecutar las obras de urbanización correspondientes. El Reglamento de la Ley, primero, y el Reglamento interno, después, ampliaron considerablemente sus funciones, con el reconocimiento, entre otras, de la facultad de «tramitar y, en su caso, conceder licencias de competencia municipal, enumeradas en el artículo 165 de la Ley del Suelo y disposiciones complementarias» [artículo 48, j), del Reglamento de la Ley]. Este nuevo modelo ha suscitado algunas críticas (11), si bien algunos autores se inspiraron en el mismo para propiciar su extensión como paradigma al régimen común municipal, justificando doctrinalmente su legitimación jurídica.

En efecto, el profesor CLAVERO ARÉVALO publicó en 1964 una sugestiva monografía sobre *La Gerencia Municipal de Urbanismo* (12), en la que se planteaba directamente el tema de la naturaleza jurídica y de las fórmulas tipológicas que pueden revestir las Gerencias. Respecto al primer aspecto, señalaba que «el artículo 203 de la Ley del Suelo habla de la Gerencia urbanística, sin definirla y sin calificarla. Parece como si el precepto diera por supuesto el concepto y la naturaleza de la Gerencia o, por el contrario, remitiese a preceptos reglamentarios —todavía inexistentes— la concreción de su naturaleza. Lo cierto es que nos encontramos con una norma habilitante que autoriza la creación de la Gerencia, sin precisar si ésta consiste en un órgano colegiado especial, en un órgano activo unipersonal

(11) ARIAS SENOSEAIN: «La Administración institucional en la esfera local por motivos de urbanismo», en *IV Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1966, págs. 163-174; J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, 1968; J. M. RODRÍGUEZ OLIVER: «En torno a las Gerencias de Urbanismo», *CIVITAS, Revista Española de Derecho Administrativo*, número 10, julio-septiembre 1976, págs. 477 y ss.

(12) M. F. CLAVERO ARÉVALO: *La Gerencia Municipal de Urbanismo*, Ministerio de la Vivienda. Secretaría General Técnica, Madrid, 1964.

—Gerente— o en una Entidad con personalidad propia de las que regula el artículo 85 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales. La indeterminación misma del precepto autorizaría probablemente a la conclusión de que cualquiera de las soluciones caben en el artículo 203 de la Ley del Suelo, en el sentido de que éste no sería vulnerado tanto si exclusivamente se crea un Gerente como si se crease un órgano sin personalidad o una Entidad personificada» (13). Tras esta conclusión sobre la accidentalidad de las formas jurídicas, entiende que la elección de un modelo u otro de Gerencia constituye un problema de oportunidad o de conveniencia y que, en última instancia, «dependerá en buena parte de las circunstancias organizativas de cada Municipio y de las características y volumen de la gestión urbanística en cada uno de ellos». En el examen de las posibilidades de los distintos modelos formula las siguientes consideraciones:

- Desde el indicado punto de vista de la oportunidad, rechaza CLAVERO frontalmente la figura del Gerente como órgano activo por cuanto no ofrece solución al problema que quiere resolver el sistema de Gerencia: *a)* si el Gerente llegara a asumir la totalidad de las atribuciones de los órganos políticos «llegaría realmente a desbordar incluso los poderes del Alcalde» y entrañaría «un quebrantamiento del ordenamiento local en cuanto determinadas atribuciones urbanísticas, tales como la aprobación del planeamiento, creación de exacciones urbanísticas que no pueden desprenderse del Ayuntamiento»; *b)* si, por el contrario, se articulaba una separación entre las atribuciones del Gerente y las propias de los demás órganos municipales, «ya tendríamos que la gestión urbanística quedaba vinculada a la organización general del Municipio y, por tanto, sin el dinamismo y flexibilidad que se le quería buscar en el cauce de la Gerencia. Por otra parte, el propio artículo 203 de la Ley del Suelo, al hablar del régimen funcional y de los económico-financieros y hacer intervenir en su aprobación al Consejo de Ministros, parece evocar una organización de más envergadura». Como puede observarse, las dos objeciones afectan a dos planos distintos: al específicamente político (relaciones Gerente-órganos políticos) y al propiamente organizativo, pues atribuye *a priori* a la organización

(13) M. F. CLAVERO AREVALO, *op. cit.*, pág. 11.

- general del Municipio la carencia de dinamismo y flexibilidad.
- Para aquellos Municipios con gran volumen de gestión urbanística, como las grandes ciudades, CLAVERO ARÉVALO recomienda la fórmula de la Gerencia-persona jurídica, al amparo de los artículos 85 y 88 del Reglamento de Servicios: «Una Gerencia concebida como una Entidad autónoma municipal ofrece posibilidades mucho más amplias de flexibilidad y dinamismo que las que puede ofrecer la Gerencia concebida como órgano especial, todo ello sin detrimento del control, que en todo caso corresponde al Municipio, que es prácticamente similar en uno y otro caso». Para justificar la viabilidad jurídica de esta fórmula propuesta, el autor desarrolla brillantemente sus concepciones sobre el juego de la personalidad jurídica como fundamento de un derecho singular estatutario (14), que posibilita, a efectos de una más eficaz gestión, la «evasión del Derecho general local», por cuanto «la aplicación de esta tesis al caso que nos ocupa encierra la posibilidad de que en los Estatutos de la Gerencia se pueden introducir modificaciones al Derecho general de las Corporaciones locales y que éste no sea inmediatamente aplicable a la Gerencia». Por otra parte, entiende que las competencias y la directriz del Ayuntamiento y el Alcalde tampoco experimentan una merma, por cuanto puede apelarse a la técnica de los Entes instrumentales. «Los Entes instrumentales actúan competencias e intereses de la propia Administración, quien los crea como parte de su propia organización, dotándolos de personalidad jurídica. Constituyen, por tanto, instrumentos de la Administración, formando, no obstante la personalidad de que están dotados, una única organización interna, aunque externamente, con relación a terceros, existan dos Entidades separadas». Desde el punto de vista interno, la Gerencia queda sometida al control, tutela y fiscalización del Municipio, por cuanto éste forma parte del Consejo de Gobierno; se gradúan las competencias que instrumentalmente

(14) M. F. CLAVERO ARÉVALO: «Personalidad jurídica, derecho general y derecho singular en las Administraciones públicas», en *Documentación Administrativa*, núm. 58, octubre 1962, págs. 13-36.

Un enfoque distinto de la problemática de la Administración institucional en Gaspar ARIÑO ORTIZ: *La Administración institucional (bases de su régimen jurídico)*, Madrid, IEA, 1972, y M. BAENA DEL ALCÁZAR: *Administración central y Administración institucional en el Derecho español*, Madrid, IEA, 1976.

transfiere a la Gerencia con o sin fiscalización y las que por su importancia y trascendencia se reserva su ejercicio directo, y, finalmente, el Municipio ejerce el control financiero y presupuestario de la Gerencia. De esta suerte, se opera, con vistas a una mayor eficacia, un reparto de competencias, a voluntad del Municipio, entre las que se reservan a los órganos políticos del Municipio y las que se transfieren a la Gerencia como organización instrumental personificada.

Esta sugestiva construcción teórica, a nuestro entender, tenía, incluso en el Derecho vigente a la sazón, dos puntos débiles. La apelación a la personalidad jurídica o a los organismos autónomos locales, prevista en los artículos 85 a 88, estaba tipificada a determinados servicios, pues, según el Reglamento de Servicios, sólo podía acudir a esta fórmula: cuando «lo exigiese una Ley especial»; «cuando por compra, donación o disposición fundacional, en este caso con arreglo a la voluntad del fundador, adquirieren de los particulares bienes adscritos a determinado fin», y «cuando el adecuado desarrollo de las fundaciones de beneficencia, de cultura o de naturaleza económica lo aconsejaren». Obviamente, ni la Ley del Suelo, como Ley especial, exigía imperativamente esta fórmula, ni el urbanismo globalmente constituía un «servicio» que reuniera las otras dos condiciones. Por tanto, era dudoso que pudiera hacerse un uso indeterminado de la personificación pública. Al propio tiempo, con la construcción de la Gerencia por persona jurídica se alteraba sustancialmente la competencia de los órganos políticos de la Corporación, por la propia voluntad de ésta, con un alcance indeterminado, que implicaba la enajenación de funciones institucionales y de autoridad por vía de descentralización funcional o instrumental, que si en el marco de la Administración del Estado, por las razones anteriormente expuestas, dicha descentralización discurre entre niveles orgánicos exclusivamente administrativos, en el campo de la Administración local afecta al núcleo esencial de la organización representativa, que, en principio, es indisponible en relación a los órganos burocráticos. El profesor CLAVERO ARÉVALO tiene plena conciencia de esta cuestión, si bien considera suficiente para salvar la objeción la habilitación genérica del artículo 203 de la Ley del Suelo: «Debe advertirse, finalmente, que la circunstancia de que, al crearse la Gerencia, ciertos acuerdos dejen de corresponder a las atribuciones de órganos municipales que las tienen marcadas por

vía legal o reglamentaria, es la necesaria consecuencia de la creación de un organismo nuevo, no previsto en la Ley de Régimen local, que necesariamente ha de variar las atribuciones de los órganos tradicionales del Municipio. La habilitación legal para ello radica en el propio artículo 203 de la Ley del Suelo, que posibilita la creación de la Gerencia» (15). Obviamente, a nuestro entender, el artículo 203 de la Ley del Suelo constituye por sí mismo una habilitación genérica muy débil para operar una transferencia de funciones potencialmente universal de los órganos representativos a los niveles burocráticos, aun cuando en la organización interna de éstos participen en calidad de órganos rectores el Alcalde y algunos miembros de la Corporación.

La constitución de Gerencias como personas jurídicas ha tenido aplicación en algunos Municipios en régimen común (16); sin embargo, su éxito no parece haber respondido a las esperanzas inicialmente albergadas, pues el reparto de competencias entre los órganos representativos y la Gerencia no siempre ha sido nítido, reservándose aquéllos fiscalizaciones y tutelas que en la práctica han creado duplicidades y controles suplementarios e innecesarios. Por el contrario, hay que anotar en favor de estas instituciones la vía que han facilitado para congregar en su seno una burocracia especializada en materia de urbanismo y la formación de equipos interdisciplinares que han posibilitado potenciar las funciones de estudio e investigación urbanística, aun a costa de crear una duplicidad de burocracias municipales: la general y la urbanística-gerencial. Quizá sea en esta vía de potenciación de la burocracia especializada donde deba buscarse la utilidad de una figura tan problemática como la de las Gerencias, sin necesidad de distorsionar excesivamente la organización municipal ni cuestionar *a priori* la incapacidad de la misma. Con una adecuada organización interna municipal por áreas especializadas, sin necesidad de personificaciones jurídicas, dirigidas por personal competente en la materia (funcionario o de designación directa), y una inteligente ordenación de la función pública pueden conseguirse objetivos paralelos a los de la Gerencia de Urbanismo.

(15) M. F. CLAVERO ARÉVALO: *La Gerencia Municipal de Urbanismo*, op. cit., páginas 21-22.

(16) En el transcurso de las sesiones de la XI Semana de Estudios Superiores de Urbanismo, celebrada en Granada, se informó que las Gerencias de Urbanismo habían sido adoptadas por los Municipios de Málaga, Jerez de la Frontera, Sevilla, Zaragoza, Palma de Mallorca y Madrid.

IV. EL RELANZAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN DE LAS GERENCIAS DE URBANISMO: EL REGLAMENTO DE GESTIÓN URBANÍSTICA DE 1978 Y LOS PROYECTOS DE LEY SOBRE FISCALIDAD DEL SUELO

1. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LA NUEVA POLÍTICA SOBRE GESTIÓN URBANÍSTICA DE LOS ENTES PÚBLICOS

Como es bien sabido, la Ley de Reforma de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975 se publica en el *Boletín Oficial del Estado* el día 5 de mayo de 1975, y su Texto Articulado se promulga por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, apareciendo en el *Boletín Oficial del Estado* los días 16 y 17 de junio de 1976, es decir, casi en las vísperas del fenómeno político denominado la Transición Política hacia la Democracia. Obviamente, si atendiéramos al dato estricto del texto de la Disposición Final 6 de la Ley, sobre el desarrollo reglamentario de la Ley por vía de un Reglamento gerencial o, en su caso, de varios Reglamentos parciales, difícilmente pudiéramos presumir que el sistema de Gerencias urbanísticas, dadas las escasas innovaciones que aportó la Ley en la materia, estaba destinado a alcanzar un énfasis especial en un texto reglamentario. Las motivaciones que explican que el Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto (si bien no publicado en el *Boletín Oficial del Estado* hasta el día 31 de enero y 1 de febrero de 1979), dedique cinco artículos al desarrollo reglamentario de la problemática de las Gerencias hay que buscarlas en otros factores políticos y urbanísticos estrechamente ligados a la transición política.

En efecto —y prescindiendo de relatar acontecimientos que están en la memoria de todos—, una vez celebradas las primeras elecciones legislativas del 15 de junio de 1977, el Gobierno surgido del Parlamento se propone afrontar los problemas políticos, y muy especialmente los de orden económico, que habían adquirido una especial gravedad. El 25 de octubre de 1977 se firman los llamados Pactos de la Moncloa entre el Gobierno y los representantes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, aun cuando sin la participación de los sindicatos. Estos Pactos dan como fruto la aprobación del Programa de Saneamiento y Reforma Económica para el bienio 1977-1979 y al propio tiempo en el mismo se contenían aspectos sectoriales sobre reforma fiscal, perfeccionamiento de la política del gasto público y, en especial, sobre política de urbanismo,

suelo y vivienda (17). Entre estos objetivos sobre política de urbanismo y suelo —que se habían aprobado con las aportaciones e iniciativas de todos los partidos— destacaban declaraciones tan significativas como la relativa a que el plusvalor del suelo pertenece a la comunidad y, en especial, el protagonismo del sector público en garantizar la movilización del uso del suelo, mediante la oferta de suelo público para la construcción de viviendas sociales, potenciación de los patrimonios públicos y agilización de la gestión de los planes de urbanismo en todas sus dimensiones. Para llevar a efecto tan ambicioso programa no eran suficientes medidas de carácter sustantivo, sino que paralelamente hacía falta introducir reformas orgánicas que incidieran en la organización administrativa estatal y de las Corporaciones locales para perfeccionar la eficacia en la actuación de las Administraciones públicas. Como la mayoría de las cuestiones que se abordaron durante la transición en lo referente a las Administraciones públicas y materias organizativas, su regulación debía tener un carácter eminentemente de provisionalidad, por cuanto estaba en marcha el proceso constituyente, que, entre otros extremos, debía desembocar en un nuevo modelo territorial de Estado —el posteriormente llamado Estado de las Autonomías—, en cuyo marco las cuestiones urbanísticas iban a experimentar un cambio sustancial. A la vista de estas limitaciones, debía procederse, a través de innovaciones de marcado carácter coyuntural, al amparo de habilitaciones legales anteriores; o en base al juego que permitía el desarrollo reglamentario y en los supuestos en que las reformas eran inaplazables, mediante la tramitación de nuevas Leyes.

Por lo que afecta al tema de la reforma administrativa para el mejoramiento de la gestión urbanística con posterioridad a la aprobación de los Pactos de la Moncloa, se dieron pasos importantes y rápidos: fomento de la creación de sociedades urbanísticas por el Estado, Organismos Autónomos y Corporaciones locales por el Real Decreto 1169/1978, de 2 de mayo; reorganización del Instituto Nacional de Urbanización —anteriormente denominado Gerencia de Urbanización— por Real Decreto de 9 de marzo de 1979, y otras modificaciones orgánicas en los organismos competentes en materia de urbanismo y vivienda. Paralelamente, a mediados de 1978, se remite a las Cortes un ambicioso Proyecto de Ley sobre «Valoración del Suelo y Medidas para la Ejecución del Planeamiento Urbanísti-

(17) Vid. J. AROZAMENA SIERRA: «Política de urbanismo y del suelo en los Pactos de la Moncloa», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 57, 1978, págs. 13-47.

co», que no pudo ver culminado su proceso de estudio por la disolución del Parlamento, y que posteriormente, a finales de 1979, se convirtió en Proyecto de Ley de Valoración del Suelo, Rescate de Plusvalías y Gestión Urbanística. En ambos Proyectos de Ley se contenía un capítulo sobre la Organización de la Gestión Urbanística, en el que se regulaba a nivel legislativo la problemática de los Consorcios, Sociedades Mercantiles y Gerencias de Urbanismo con objeto de desarrollar toda la nueva ambiciosa política pública de promoción de suelo, rescate de plusvalías y gestión urbanística. Estos Proyectos de Ley, sin embargo, no lograron convertirse en Ley. Pero en el tema que nos ocupa, se aprovechó la ocasión de promulgación del desarrollo reglamentario de la Ley del Suelo para acotar una serie de materias bajo la rúbrica de gestión urbanística y en el mismo introducir, seguramente con propósitos provisionales, la problemática de los Consorcios, Sociedades Mercantiles y Gerencias de Urbanismo en espera que se promulgaran las referidas Leyes de Valoraciones.

De esta suerte, el tema de las Gerencias de Urbanismo resurge de nuevo en la problemática organizativa del urbanismo en directa relación con la rúbrica de gestión urbanística; denominación muy ambiciosa (18), pero que carece de perfiles nítidos en el lenguaje jurídico más allá de la serie de actuaciones que comporta la ejecución del planeamiento urbanístico y la realización de las obras de urbanización. Esta vinculación de las Gerencias a la gestión urbanística no es del todo nueva, ya que en el artículo 17, 2, de la Ley de 2 de diciembre de 1963 del Area Metropolitana de Madrid, se proclamaba que «corresponderá a la Gerencia la gestión urbanística en el término municipal de Madrid». Ahora bien, lo cierto es que ni la rúbrica del Reglamento de Gestión Urbanística ni el énfasis otorgado en el mismo a las Gerencias de Urbanismo responden propiamente a los propósitos de la política urbanista directamente

(18) BIDAGOR LASARTE en «Problemas de las grandes concentraciones urbanas desde el punto de vista de la gestión urbanística», *op. cit.*, definía en 1956 el término con el siguiente alcance: «La gestión urbanística comprende la totalidad del proceso necesario para transformar el medio rural en medio urbano. Su desarrollo abarca cuatro operaciones sucesivas, que pueden enumerarse de la manera siguiente: el planeamiento urbanístico, la transformación administrativa del suelo, la urbanización y el fomento e intervención de la edificación. Quiere esto decir que la gestión urbanística no puede limitarse a planificar y dejar a las diversas iniciativas la responsabilidad del resultado, ni tampoco reducirse a urbanizar e intervenir en la edificación sin determinar previamente los objetivos del planeamiento, ni aun siquiera contentarse con planificar y urbanizar, si no se completa la labor con la atención justa y estimulante a todos los intereses públicos y particulares que colaboran a la obra conjunta», pág. 150.

derivada de los Pactos de la Moncloa. Debe advertirse que se trata de dos piezas institucionales en última instancia desajustadas, ya que lo que el Reglamento entiende por gestión urbanística no puede ir más allá de un simple desarrollo reglamentario de la Ley del Suelo —muy meritorio, por otra parte, en el tema jurídico (en la Exposición de Motivos se clarifica esta limitación: «el presente Reglamento se compone de seis títulos, y en el IV se desarrolla incluso el tema de valoraciones, aun cuando por expreso cumplimiento de los Pactos de la Moncloa puede verse afectado fundamentalmente por la correspondiente Ley en proyecto, pero hasta tanto se apruebe ésta resulta obligado regular un tema tan importante...»)—, ni el relanzamiento de las Gerencias urbanísticas responde exactamente a las limitaciones reglamentarias de la gestión urbanística, pues éstas estaban pensadas para canalizar objetivos de gestión urbanística mucho más avanzados y agresivos. El fracaso del último de los Proyectos de Ley aludidos dio lugar a la adopción de una serie de medidas de sustitución, cuyo carácter coyuntural —aun cuando han rendido importantes frutos— es evidente, como lo indican sus propias rúbricas: Real Decreto-ley 3/1980 sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística; Real Decreto-ley 12/1980, de 26 de septiembre, para impulsar las actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo, y Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana.

2. LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA REGULACIÓN DE LAS GERENCIAS EN EL REGLAMENTO DE GESTIÓN URBANÍSTICA

Los artículos 15 a 20 del Reglamento de Gestión regulan el marco general de los principios informadores de la operatividad de las Gerencias. Su régimen jurídico es tributario de las limitaciones anteriormente señaladas en orden al concepto de gestión urbanística, y de modo especial en orden al régimen de la Administración local, pues en el artículo 15, 4, se especifica que «en la creación de Gerencias se observarán las previsiones establecidas en cada caso por la legislación peculiar de la Entidad o Entidades que acuerden su constitución». En efecto, para las Gerencias municipales y provinciales, en general, esta limitación de armonización, con su legislación privativa de Régimen local, constituía un importante freno para introducir innovaciones significativas, pues continuaba exigiéndose la aprobación del Consejo de Ministros, previa tramitación por los

Ministerios de Interior y Obras Públicas y Urbanismo, para instaurar el régimen de Gerencias [art. 18, 1, c)]; el Ministerio del Interior seguía reservándose el nombramiento del Gerente, a propuesta de la Corporación (art. 18, 2); se preveía la creación de Gerencias comarcales, metropolitanas, y de Mancomunidades provinciales, pero con arreglo a lo establecido en la legislación de Régimen local de la época, a todas luces insuficiente para articular de forma innovadora estas figuras territoriales. Pese a estas limitaciones estructurales, el Reglamento (19) aportaría importantes novedades clarificadoras sobre las potencialidades de esta figura. Las principales son las siguientes:

a) Las Gerencias se concebían como una modalidad de gestión administrativa diferenciada común a la Administración del Estado, Administración institucional y Administración local. Esta graduación era congruente con el sistema administrativo previsto en la Ley del Suelo de unos órganos centrales, institucionales y locales competentes en materia urbanística. Cada una, en su esfera de competencias, podía constituir la modalidad de Gerencias. En la actualidad, sin embargo, este organigrama se encuentra superado por el proceso de constitución de las Comunidades Autónomas y la nueva realidad de la Administración local, así como por la casi absoluta pérdida de competencias en materia urbanística por parte del Estado.

b) A las Gerencias constituidas por la Administración estatal e institucional del Estado, se les otorga una competencia nacional para todo el territorio o para áreas concretas, si bien como novedad se les permite establecer vínculos comunes de cooperación con las Diputaciones provinciales para prestar asistencia técnica a los Municipios comprendidos en un área comarcal (Gerencias comarcales). Se partía, por tanto, de la concepción de las áreas comarcales como ámbitos funcionales de delimitación estatal, que si bien se entroncaban con las Diputaciones provinciales (Entes genuinos en esta tarea de asistencia técnica), en la actualidad carecen en gran medida de posibilidad legal de articularse, salvo por vía de convenio.

Como misión específica, el artículo 16, 3, habilitaba a las Gerencias de la Administración del Estado y de la Administración institucional para asumir especialmente las funciones de dirección y ejecución de las obras de acondicionamiento y conservación de las

(19) Para un análisis global, *vid.* J. DE LA CRUZ FERRER: «El Reglamento de la Gestión y la Gerencia Municipal de Urbanismo», en *Revista de Derecho Urbanístico*, julio-septiembre 1982, págs. 63-88.

áreas o polígonos residenciales, industriales o de servicios previstos en los planes de ordenación correspondientes. Con ello se venía a atribuir a las Gerencias de esta naturaleza una función directa en la realización de los planes de urbanismo.

c) En orden a las modalidades y con especial incidencia en el marco local, se configuran distintas modalidades que pueden revestir las Gerencias, clarificando así las ambigüedades existentes en la legislación anterior, pues el artículo 15 precisa que «podrá consistir en un órgano de carácter individual o colegiado o en una Entidad con personalidad y patrimonio propio». Dichas fórmulas habían ya sido intuitas por la doctrina anterior a la promulgación del Reglamento. Como modalidad indicativa importante, el artículo 18 prevé la posibilidad de que conforme a las exigencias financieras disponibles o auxilios económicos, se integren en las Gerencias locales «los efectivos personales de carácter pluridisciplinar y especializado que requiera la función ejecutiva y la de asesoramiento y apoyo a la actuación del Gerente». Esta atención preferente a los equipos pluridisciplinarios como apoyo básico del Gerente constituye una de las novedades más significativas y relevantes, pues la experiencia en la aplicación de la Ley del Suelo ha evidenciado la importancia irreversible de estos equipos para la correcta gestión urbanística contemporánea.

d) En orden a las competencias que en el ámbito municipal pueden ser otorgadas a las Gerencias, el artículo 19 presenta una clasificación trascendental: funciones instrumentales de carácter técnico cuya decisión corresponda al Ayuntamiento, funciones que impliquen ejercicio de autoridad y que sean transferidas mediante descentralización funcional y gestión del Patrimonio Municipal del Suelo (comprendida la posibilidad de asumir titularidades fiduciarias de disposición patrimonial). Todas estas funciones tienen como límite lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 16: «... la Administración que las constituya no podrá descentralizar, desconcentrar o delegar en ellas funciones de dirección superior y fiscalización de la gestión que se les encomiende».

Este tríptico de funciones constituyen los perfiles más típicos del régimen de Gerencia y que responden a funciones instrumentales a cargo de una organización burocrática auxiliar o complementaria de un órgano representativo, con delimitación exquisita entre lo instrumental y lo decisorio (en especial en el orden patrimonial, con la matización entre titularidades dominicales y fiduciarias). La

novedad más característica reside en la transferencia «mediante descentralización funcional» de las funciones que «impliquen ejercicio de autoridad», reservadas en exclusiva en la legislación precedente a los órganos representativos. De entre estas transferencias de competencias o atribuciones que impliquen ejercicio de autoridad destaca la de otorgar la concesión de «licencias urbanísticas», posibilidad que ya había sido prevista en el Reglamento del Área Metropolitana de Madrid (Decreto 3088/1964, de 28 de septiembre, art. 39) y que podía tener cierta cobertura legal por el hecho que la de creación de una Gerencia descansaba en una autorización amparada en una Ley especial. Sin embargo, por las consideraciones anteriores, entendemos que es muy problemática la facultad de transferir a las Gerencias la potestad de conceder licencias de urbanismo, facultad siempre reservada a los órganos representativos (20), por simple habilitación reglamentaria, máxime teniendo a la vista lo dispuesto en el artículo 214 de la Ley del Suelo (la competencia urbanística de los Ayuntamientos comprenderá todas las facultades que siendo de índole local no hubiesen sido expresamente atribuidas por la presente Ley a otros organismos).

3. LAS GERENCIAS URBANÍSTICAS ANTE EL PROCESO DE CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: INEFICACIA DE LAS PREVISIONES REGLAMENTARIAS

El pretendido relanzamiento de la institución de las Gerencias de Urbanismo no tuvo el impacto que los redactores del Reglamento habían previsto. En primer lugar, hay que señalar que los ambiciosos proyectos legislativos sobre valoración y nueva gestión urbanística fueron abandonados hacia una política más modesta e inmediata, perdiéndose con ello el impulso inicial que debía constituir el motor de la institución gerencial. Sin embargo, a nuestro entender, el factor decisivo en el freno en la implantación de las Gerencias fue la simultánea iniciación del proceso de las Preautonomías con la transferencia de las competencias urbanísticas y la celebración de las primeras elecciones municipales en 1979. Con ello se iniciaba la descentralización administrativa, preludio de la constitución de las Comunidades Autónomas y la democratización de las Corporaciones

(20) M. F. CLAVERO ARÉVALO: *La Gerencia Municipal de Urbanismo, op. cit.*, en el apéndice «Estudio para la constitución de una Gerencia de Urbanismo en Sevilla», admitía que las Gerencias eran competentes para el otorgamiento de licencias urbanísticas [art. 3. q)].

locales, procesos de tal envergadura en el campo del urbanismo que lógicamente imponían un replanteamiento de la gestión del urbanismo y la atención preferente hacia otros temas de la vida municipal.

Por lo que respecta a la Administración del Estado y a la Administración institucional, el correlativo proceso de transferencias urbanísticas imponía una revisión del protagonismo estatal en el urbanismo y una reconsideración de la coordinación con la política de vivienda. En este orden cabe destacar que por Real Decreto-ley 12/1980, de 26 de septiembre, para impulsar las actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo, desaparece el Instituto Nacional de Urbanización (antigua Gerencia de Urbanización) para constituir un nuevo organismo: el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, organismo autónomo del Estado de carácter comercial y financiero, sometido a la Ley de Entidades Estatales Autónomas. En la articulación del nuevo organismo para nada se apela al sistema de Gerencias que había previsto el Reglamento de Gestión Urbanística, desapareciendo definitivamente esta denominación en el área estatal. Por el contrario, es significativo que por Ley 28/1984, de 31 de julio, se crea la Gerencia de Infraestructura de la Defensa, con competencias en materia de urbanismo en cuanto se relaciona con la infraestructura de la Defensa. Recientemente se ha dictado el Reglamento de esta Gerencia por Real Decreto 2698/1985, de 27 de diciembre, en el que se dedica principal atención a los temas patrimoniales, si bien en el orden urbanístico el artículo 4 del Reglamento prevé un singular sistema de colaboración interadministrativa entre la Gerencia y el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, a través de la Comisión Central de Urbanismo y del Instituto del Territorio y Urbanismo.

V. CONSIDERACIONES SOBRE LAS GERENCIAS DE URBANISMO ANTE LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

A) La primera consideración que se suscita ante la nueva legalidad del Régimen local (integrada por la Ley 7/1985 y el Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril) es la de considerar que si bien su existencia haya sido prevista exclusivamente en la legislación urbanística de origen estatal (Leyes del Suelo de 1956 y 1975, Reglamento de Gestión Urbanística y Leyes especiales) —y aun cuando la

legislación de Régimen local nada diga al respecto—, la cuestión de las Gerencias urbanísticas, desde el punto de vista de su configuración orgánica —Gerente como órgano individual o colectivo, o bien como organización con personalidad jurídica independiente del Municipio—, es una materia típicamente local o del Régimen local. Y, en consecuencia, sus perfiles institucionales deben ser deducidos de la legislación sobre el Régimen local.

B) Si bien, como hemos apuntado, la legislación de Régimen local vigente no alude expresamente a esta institución organizativa (sólo en el art. 101 del Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, se hace referencia a la figura del Gerente en relación con la gestión directa especializada de servicios), de sus preceptos en materia de la potestad de autoorganización caben deducir y desarrollar aquellos presupuestos necesarios para encajar y articular en sus diversas modalidades las Gerencias de Urbanismo en el ámbito local.

C) A través de sus antecedentes históricos y experiencias aplicativas ha quedado puesto de manifiesto que la razón de ser de la institución descansa en el objetivo de alcanzar una mejor y más especializada gestión de las competencias urbanísticas que la que proporciona el sistema normal u ordinario de la gestión municipal. El artículo 6 de la Ley 7/1985 proclama que «las Entidades locales sirven con objetividad los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de *eficacia*, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho». En aras a la mejor consecución de la eficacia (21) en el cumplimiento de sus competencias, se legitima la posible existencia de un régimen de Gerencias urbanísticas para el ejercicio de sus competencias urbanísticas [art. 25, 2, d): «ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística»].

D) El artículo 140 de la Constitución prescribe que «su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales», precepto que desarrolla y reiteran los artículos 19 y 20 de la Ley 7/1985. Los órganos representativos de los Municipios son el Alcalde, el Pleno y la Comisión de Gobierno en Municipios de más de 5.000 habitantes. Del esquema de la Ley se desprende un modelo organizativo claramente orientado hacia el presidencialismo del Alcalde, asistido por la Co-

(21) Sobre las implicaciones del principio de eficacia, *vid.* Martín BASSOLS COMA: «El principio de buena administración y la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas», en el volumen *El Tribunal de Cuentas en España*, Instituto de Estudios Fiscales, 1982, páginas 263-286.

misión de Gobierno, organismo que parece perder los caracteres de órgano de gestión básica administrativa, ya que sus competencias, más allá de la asistencia al Alcalde, sólo pueden configurarse por vía de delegación o atribución por Leyes específicas [art. 23, 1, b)]. A excepción de los regímenes específicos (Concejo abierto y pequeños Municipios; Municipios rurales; carácter histórico-artístico; predominio de actividades turísticas, industriales, mineras o análogas, en las formas previstas por los arts. 29 y 30), la nueva Ley no prevé otras formas de organización de los órganos representativos y, por tanto, no se acogen los pretéritos ejemplos de las Cartas orgánicas (Régimen de Comisión y de Gerencia).

Únicamente se da entrada a una «organización municipal complementaria» de la prevista con carácter general, organización complementaria que puede derivar de los Reglamentos orgánicos municipales [art. 20, 1, c)] y de las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen local, «que regirá en cada Municipio en todo aquello que su Reglamento orgánico no disponga lo contrario» (art. 20, 2, *in fine*). Sobre el alcance competencial de esta organización complementaria básica nada preciso puntualiza la Ley; únicamente en el artículo 20, 3, se prevé que cuando estos «órganos complementarios del Ayuntamiento tengan por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos al Pleno», todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tendrán asegurado el derecho de participación, mediante la presencia de Concejales pertenecientes a los mismos. Ahora bien, de ello no cabe inferir que las misiones de esta organización complementaria queden reducidas solamente a funciones de estudio, informe y consulta.

De esta primera aproximación a las estructuras, representativa y complementaria, puede deducirse que un sistema de Gerencias de Urbanismo que tuviera por objeto sustituir total o parcialmente a los órganos representativos en el desarrollo de las competencias urbanísticas no tendría viabilidad jurídica. Sólo podrá insertarse, en su caso, el sistema de Gerencia, como órgano unipersonal o colectivo, en el marco de esta organización complementaria, bien con funciones de estudio y de asesoramiento en materia urbanística, al Alcalde o al Pleno, o bien ampliando sus competencias a temas ejecutivos o de gestión, pero en ningún caso con la atribución de funciones que impliquen ejercicio de autoridad.

Delimitado su encuadramiento, parece evidente que, en virtud de su potestad de autoorganización (art. 5, A), en la decisión sobre el

establecimiento de la Gerencia y el nombramiento del Gerente, los Ayuntamientos disponen de plena autonomía, sin requerir autorización de la correspondiente Comunidad Autónoma ni para su establecimiento ni para la designación del Gerente.

La única vía de limitación en este orden podría derivar que las Leyes de la Comunidad Autónoma al estatuir sobre la organización complementaria de los Ayuntamientos de su territorio, en defecto de lo dispuesto en el Reglamento autónomo del Municipio (art. 20, 2) y siempre con carácter general (pues el art. 9 de la Ley prohíbe dictar Leyes singulares que afecten a determinados Municipios y Provincias), dispusieran autorizaciones especiales sobre el régimen de Gerencias de Urbanismo o sobre el nombramiento de los mismos.

E) Al margen de los «órganos complementarios del Ayuntamiento», se extiende todo el amplio campo de la organización burocrática ordinaria que podrá ser objeto de gestión indiferenciada o a través de la personificación de sectores de actividad en régimen de descentralización funcional: los llamados organismos autónomos locales, que es la forma que en la actualidad adoptan la mayoría de las Gerencias de régimen común o de régimen especial existentes.

Si bien es cierto que la previsión del régimen de organismos autónomos locales sólo está prescrito específicamente para la gestión directa de servicios (art. 85, 3), y el urbanismo difícilmente cabe adscribirlo a la idea de un simple servicio municipal en sentido típico, entendemos que la creación de organismos autónomos locales en régimen de descentralización funcional entra dentro del marco de la potestad de autoorganización local y del Reglamento orgánico municipal, sin ningún tipo de autorización superior. La misma idea de descentralización del artículo 6 de la Ley parece avalar esta conclusión. En cualquier caso, habrá que tener en cuenta que el artículo 112 de la Ley impone la integración del presupuesto de los organismos autónomos en el presupuesto general de la Corporación.

F) Las Gerencias encuadradas en la organización complementaria municipal o en el marco de la organización ordinaria, no podrán desempeñar funciones que impliquen ejercicio de autoridad, pues ésta es una función reservada a los órganos representativos. En relación a las licencias de urbanismo, no parece que a la vista de la nueva Ley puedan ser objeto de transferencia o delegación en cualquiera de las modalidades que adopten las Gerencias. A ello parece oponerse el artículo 21, 1, 11, que atribuye al Alcalde la función de

«otorgar las licencias cuando así lo dispongan las Ordenanzas», si bien el apartado 3 prevé la posibilidad de delegación. Dicha posibilidad ha sido interpretada por el artículo 24, e), del Decreto legislativo 781/1986, en el sentido que al Alcalde le corresponde la concesión de licencias, «salvo que las Ordenanzas y las Leyes sectoriales la atribuyan expresamente al Pleno o a la Comisión de Gobierno».

G) En relación a las condiciones personales del Gerente y la acreditación de su competencia técnica, nada directamente se puede deducir del nuevo Régimen local vigente, ya que no se contempla ni la figura de los Delegados de Servicios ni la de los Directores de Servicios, como fórmulas complementarias de prestación de servicios profesionales. Solamente el artículo 176, 3, del Decreto legislativo 781/1986 prevé la posibilidad de personal eventual que ocupe puestos de trabajo de carácter directivo, siempre que así lo establezca la clasificación de puestos de trabajo aprobados por la Corporación. En este supuesto pueden tener acogida los nombramientos de Gerentes.

H) De lo dispuesto en los artículos 42 a 45 de la Ley 7/1985 se desprende, junto a la serie de medidas para instrumentar la colaboración interadministrativa entre las distintas Administraciones públicas, que las Comunidades Autónomas puedan crear Comarcas y Áreas Metropolitanas (según el art. 43, 2, «las Áreas Metropolitanas son Entidades locales integradas por Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras»). Las Leyes de las Comunidades Autónomas, al regular los órganos de gobierno y administración de estas Entidades locales, podrán prever la existencia de un régimen de Gerencias urbanísticas, en algunas de las modalidades conocidas, siempre que quede garantizada «la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones» (art. 43, 3).

I) Por último, hay que considerar que en los Estatutos de las Mancomunidades municipales (art. 44 de la Ley) podrá contemplarse también la creación de Gerencias urbanísticas.