

# **El Pacto Local y la reorganización competencial de la estructura interna de las corporaciones locales \***

**M.ª Antonia Arias Martínez**  
Profesora Ayudante de Derecho Administrativo  
Universidade de Santiago de Compostela

**Antonio Javier Ferreira Fernández**  
Profesor Titular de Derecho Administrativo.  
Universidade de Santiago de Compostela

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: LAS CORPORACIONES LOCALES Y LAS PRINCIPALES REFORMAS DERIVADAS DEL DENOMINADO PACTO LOCAL. II. BREVE REFERENCIA A LAS PRINCIPALES REFORMAS INTRODUCIDAS POR LA LEY 11/1999, DE 21 DE ABRIL, EN LA LEY 7/1985, REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL. III. LAS MODIFICACIONES BÁSICAS OPERADAS POR LA LEY 11/1999 EN EL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL PLENO Y EL PRESIDENTE DE LA CORPORACIÓN. III.1. La materia económico-financiera y patrimonial: competencias de los Presidentes y Plenos de las Corporaciones. A) Gestión financiera y presupuestaria. B) Contratación. C) Adquisición y enajenación de bienes. III.2. Competencias de los Presidentes y de los Plenos de las Corporaciones locales en materia de personal. III.3. Competencias de los Presidentes y de los Plenos de las Corporaciones Locales en el ejercicio de acciones judiciales y administrativas. III.4. Competencias de los Presidentes y de los Plenos de las Corporaciones locales en materia de urbanismo. IV. MODIFICACIONES QUE LA LEY INTRODUCE EN MATERIA DE DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS. V. CONCLUSIONES.

## **I. INTRODUCCIÓN: LAS CORPORACIONES LOCALES Y LAS PRINCIPALES REFORMAS DERIVADAS DEL DENOMINADO PACTO LOCAL**

El objetivo principal de este trabajo es analizar la reorganización funcional operada en el seno de las Corporaciones Locales a raíz de la modificación experimentada por la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL), en virtud de la Ley 11/1999, de 21 de abril, integrada en el paquete de reformas legislativas aprobadas bajo el convencional nombre de «Pacto Local». No obstante, antes de centrarnos en el examen particular de esta cuestión consideramos conveniente abordar, aunque sea de forma escueta, el estudio de las circunstancias que dieron lugar a dicha reforma y a los fines que la misma persigue.

---

\* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto PGIDGT 99PXI20201B de la Xunta de Galicia.

La Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) prescribe la existencia de colectividades territoriales dotadas de autonomía, esto es, un Estado plural y territorialmente descentralizado, manifestación del principio democrático. En la plasmación de dicho principio tiene encomendado un especial y decisivo valor constructivo el sistema político municipal <sup>1</sup>. En el Texto Constitucional se encuentra, por lo tanto, el punto de partida para la realización efectiva de la descentralización política y administrativa a nivel local. Sin embargo, el hecho de que las competencias de las entidades locales no fueran establecidas en la Norma Fundamental sino diferidas al legislador ordinario llevó a diseñar un sistema competencial local a través de la promulgación de la LRBRL.

Esta norma establece que para hacer efectiva la autonomía garantizada constitucionalmente a los entes locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas (en adelante, CC.AA.) deberá asegurar, en atención a la distribución constitucional de competencias, a los Municipios, a las Provincias y a las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a su círculo de intereses. Se trata, en definitiva, de fijar unos criterios para que la legislación sectorial, estatal y autonómica, concrete las competencias con que las Corporaciones locales debían contar para dicha gestión de acuerdo con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

El reparto competencial existente entre el Estado y las CC.AA. determina que sean estas últimas las titulares de la mayor parte de las competencias susceptibles de atribución a los entes locales <sup>2</sup>. Sin embargo, a nadie se le escapan las merecidas críticas realizadas por una buena parte de la doctrina denunciando tanto la incapacidad de los mecanismos arbitrados por la LRBRL para hacer frente a las demandas de los ciudadanos <sup>3</sup>, como la escasa aplicación que las CC.AA. han dado a las disposiciones

<sup>1</sup> Véase, entre otros, T. FONT I LLOVET, «La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio», *Anuario de Derecho Local 1998*, Dir. FONT I LLOVET, Diputació de Barcelona/Marcial Pons/Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 1999, p. 16; D. LOPERENA ROTA, «El Pleno del Ayuntamiento», *DA*, n.º 228, 1991, p. 82; J. RODRÍGUEZ-ARANA, «El fortalecimiento del Poder local», *Actualidad Administrativa*, n.º 3, 2000, p. 93.

<sup>2</sup> En efecto, la mayor parte de las competencias de ejecución que pueden asumir como propias las entidades locales pertenecen al ámbito de competencias exclusivas de las CC.AA. Así sucede en materias tales como servicios sociales, consumo, urbanismo, vivienda, turismo, infancia, mujer y juventud, tercera edad, patrimonio cultural, artístico y monumental, espectáculos públicos, etc.

<sup>3</sup> J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, «Administración Única y Pacto local», *REALA*, n.º 271-272, 1996, p. 569.

de la citada norma referidas al desarrollo del marco competencial de los entes locales <sup>4</sup>.

Tras la promulgación de la CE las circunstancias histórico-políticas del momento provocaron una comprensible preocupación por construir el Estado de las Autonomías, lo cual produjo el inaceptable, por desmedido, postergamiento del desarrollo de la autonomía local <sup>5</sup>. La praxis política postconstitucional puso de manifiesto las sustanciales carencias y déficit que en la actualidad tiene el sistema político municipal y que precisan de una urgente solución <sup>6</sup>. En opinión de FONT I LLOVET <sup>7</sup>, estos déficit responden al siguiente orden de cuestiones: (i) problemas y déficit derivados de las peculiaridades que el sistema de partidos políticos proyecta en el escalón local, que tienen como manifestación más llamativa el fenómeno del transfuguismo y como consecuencia inmediata un alto grado de inestabilidad política en el seno de las Corporaciones locales, lo que redundará en graves dificultades para su gobernabilidad; (ii) problemas y déficit organizativos que se hacen visibles en el funcionamiento diario de los órganos locales y en las relaciones entre ellos, singularmente en la limitada capacidad de decisión y de acción ejecutiva reconocida al Alcalde; (iii) problemas y déficit derivados de las insuficiencias competenciales y financieras de todo orden que son, quizás, los que de manera inmediata motivaron el movimiento de reforma que nos proponemos analizar.

Una vez consolidadas las CC.AA. es necesario llevar a cabo una profunda reordenación del sistema financiero <sup>8</sup> y competencial de los entes

---

<sup>4</sup> T. FONT I LLOVET, «El gobierno local, entre el Estado autonómico y la Unión Europea: hacia el Pacto local», *Autonomías*, n.º 20, 1995, p. 115 y L. ORTEGA, «Reformas en el sistema de gobierno municipal», *Anuario de Derecho Local 1998*, Dir. FONT I LLOVET, Diputació de Barcelona/Marcial Pons/Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 1999, pp. 57 y ss.

<sup>5</sup> En este sentido no cabe duda, como afirma T. FONT I LLOVET («El gobierno local, entre el Estado autonómico y la Unión Europea: hacia el Pacto local», *op. cit.*, p. 103), de que «la construcción del Estado autonómico ha significado en los últimos 15 años un doble reto para la preservación, el mantenimiento y el desarrollo del sistema de gobierno local en España».

<sup>6</sup> T. FONT I LLOVET, «La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio», *op. cit.*, p. 16.

<sup>7</sup> T. FONT I LLOVET, «La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio», *op. cit.*, p. 16.

<sup>8</sup> Los distintos autores ponen de manifiesto que el hasta ahora típico reparto de recursos, 50/25/25, entre el Estado, las CC.AA. y los entes locales se aproximó a un 50/35/15 lo que permite concluir que el proceso descentralizador llevado a cabo a partir del Texto Constitucional de 1978 ha beneficiado de forma evidente a las CC.AA. en detrimento de los entes locales. Véase en este sentido a T. FONT I LLOVET, «El gobierno local, entre el Estado autonómico y la Unión Europea: hacia el pacto local», *op. cit.*, p. 106; L. ORTEGA, «Reformas en el sistema de gobierno municipal», *op. cit.*, p. 58 y J. M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, *La reforma del régimen local de 1999. Las medidas legislativas estatales en el marco del Pacto local*, Barcelona, Bayer Hnos. S.A., 1999, pp. 51 y ss.

locales. Concretamente, es esta última la cuestión clave en la que se centra el desarrollo local y a ella hace referencia expresa la Exposición de Motivos de la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LRBRL, donde se apunta que «han transcurrido más de doce años desde la aprobación de la Ley 7/1985 y desde distintos sectores, entre los que se encuentra la FEMP, se ha criticado que, ni por parte del Estado, ni de las Comunidades Autónomas, al legislar en los ámbitos materiales señalados en el artículo 25 de dicha ley, se desarrolló de forma sustantiva la atribución de competencias a los municipios, por lo que, durante este período, se vino generando un movimiento reivindicativo municipal para la consecución de un nuevo marco de las competencias que procure una mayor descentralización hacia los municipios».

En estrecha conexión con la demanda de descentralización competencial desde el Estado y, principalmente, las CC.AA. hacia los entes locales se sitúan, como ha puesto de manifiesto un destacado sector de la doctrina, los postulados relativos al principio de subsidiariedad y la Administración Única <sup>9</sup>, conceptos previamente utilizados con la misma finalidad por las CC.AA. frente al Estado.

El principio de subsidiariedad significa que siempre debe actuar el nivel inferior o más cercano al ciudadano cuando el objetivo perseguido vaya a ser alcanzado por éste satisfactoriamente <sup>10</sup>. Por su parte, la doctrina de la Administración Única, basada en lograr «el mejor servicio al ciudadano» <sup>11</sup>, exige que «sean los entes locales los que presten un mayor número de servicios y operen una elevada carga administrativa» <sup>12</sup>. En definitiva, el peso de la ejecución administrativa de las competencias estatales y autonómicas debe pasar a la Administración local.

Todas estas circunstancias y principios son los que llevaron a los entes locales a reivindicar ante el Estado y las CC.AA. la realización de un pro-

<sup>9</sup> Pueden verse las referencias realizadas a esta cuestión en los siguientes trabajos: T. FONT I LLOVET, «El gobierno local, entre el Estado autonómico y la Unión Europea: hacia el Pacto local», *op. cit.*, pp. 110 y ss.; L. ORTEGA, «La reforma de la Administración local», *RYAP*, n.º 45-II, 1996, pp. 89 y ss., y J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, «Administración Única y Pacto local», *op. cit.*, pp. 570 y ss.

<sup>10</sup> En el ámbito del Derecho comunitario el principio de subsidiariedad se encuentra positivizado en el artículo 5 (antiguo art. 3B) del Tratado de la Unión Europea. Asimismo, dicho principio está previsto en el artículo 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local. Sobre la eficacia de la Carta en el ordenamiento español, puede verse el trabajo de L. ORTEGA, «La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español», *REALA*, n.º 259, 1993, pp. 483 y ss. También está recogido este principio en el artículo 2 de la LRBRL.

<sup>11</sup> J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, «Administración Única y Pacto local», *op. cit.*, p. 573.

<sup>12</sup> J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, «Administración Única y Pacto local», *op. cit.*, p. 573.

ceso descentralizador que hiciese realidad la autonomía proclamada y garantizada por la Constitución de 1978. Así, nace en el ámbito de la Asamblea extraordinaria de la FEMP celebrada en A Coruña en noviembre de 1993 la idea de un gran Pacto local entre la Administración estatal, autonómica y local <sup>13</sup>. La dinámica experimentada por el llamado Pacto local <sup>14</sup> desembocó, finalmente, en la aprobación de tres Acuerdos, en virtud de los cuales se adoptaron las siguientes medidas (i) un «Código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones locales» <sup>15</sup> de 7 de julio de 1998, (ii) unas «Medidas administrativas para el desarrollo del Gobierno local en materias de competencias del Estado» <sup>16</sup> adoptado por el Consejo de Ministros el 17 de julio de 1998 y; (iii) unas «Medidas para el desarrollo del Gobierno local» aprobadas por el Consejo de Ministros y cuyo contenido se tradujo en varios proyectos de Ley presentados ante el Congreso de los Diputados en julio de 1998, aprobándose los textos de las leyes tras la pertinente tramitación parlamentaria el 21 de abril de 1999 (*BOE* n.º 96, de 22 de abril de 1999).

Este paquete de reformas legislativas afecta tanto a leyes orgánicas como ordinarias. Entre las primeras están (i) la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, modificada por la Ley Orgánica 7/1999, de 1 de abril, con el fin de legitimar a las Corporaciones locales para que en defensa de su autonomía planteen conflictos ante el Tribunal Constitucional frente a leyes estatales o autonómicas que pudieran no resultar respetuosas de dicha autonomía <sup>17</sup>; (ii) la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, reformada en virtud de la Ley Orgánica

<sup>13</sup> Así, para T. FONT I LLOVET («El gobierno local, entre el Estado autonómico y la Unión Europea: hacia el Pacto local», *op. cit.*, p. 115) el significado de Pacto local es «dar respuesta a la insuficiencia de los instrumentos jurídicos para definir positivamente y hacer eficaz el contenido competencial concreto que la autonomía local reclama para la gestión de los intereses propios».

<sup>14</sup> Puede verse el discurrir de todo este proceso en J. M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, *op. cit.*, pp. 58 y ss.

<sup>15</sup> Existen trabajos que se dedican de forma íntegra al estudio de esta cuestión. Entre ellos puede verse el artículo de L. M. DíEZ-PICAZO, «Transfuguismo y deontología política», *Anuario de Derecho Local 1998*, Dir. FONT I LLOVET, Diputació de Barcelona/Marcial Pons/Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 1999, pp. 79-85.

<sup>16</sup> Este Acuerdo está publicado como Anexo II en el libro de J. M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, *op. cit.*, pp. 287-291.

<sup>17</sup> Sobre esta cuestión pueden consultarse entre otros los siguientes trabajos: E. ÁLVAREZ CONDE, «Algunas consideraciones sobre el acceso de los Entes locales al Tribunal Constitucional», *El Consultor*, n.º 10, 1999, pp. 1602-1617; T. FONT I LLOVET, «La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio», *op. cit.*, pp. 45-52; M. PULIDO QUEVEDO, «La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el conflicto en defensa de la autonomía local. (Con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de autonomía local y provincial)», *Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 1999, pp. 299, y J. M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, *op. cit.*, pp. 187-214.

8/1999, de 21 de abril. Las modificaciones que esta norma introduce se centran en dos cuestiones relacionadas con el Gobierno local. Por una parte, se introduce una nueva regulación simplificada de la moción de censura automatizando la convocatoria del Pleno que debe discutirla. Y, por otra parte, se introduce la cuestión de confianza vinculada a proyectos concretos como son la aprobación de los presupuestos de la Corporación, del reglamento orgánico, de las ordenanzas fiscales y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los instrumentos de planeamiento general en el ámbito municipal <sup>18</sup>; (iii) la Ley Orgánica 9/1985, reguladora del derecho de reunión, modificada por la Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril. El fin de esta modificación es hacer posible que los municipios afectados por el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación estén informados y den su opinión ante la autoridad gubernativa, de acuerdo con el principio de garantizar a estas entidades locales su derecho a participar en todos aquellos asuntos que afecten a su ámbito o interés; (iv) la Ley Orgánica 8/1985, reguladora del derecho a la educación, es modificada por la Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, con el fin de establecer la colaboración municipal en la creación y mantenimiento de centros escolares y (vi) la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, modificada por la Ley 10/1999, de 21 de abril, que habilita a los municipios a especificar en sus respectivas ordenanzas los tipos definidos en la Ley que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye a los Alcaldes.

Por lo que se refiere a las leyes ordinarias afectadas por la reforma se encuentra la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, a cuyo estudio dedicamos el grueso de este trabajo. Cabe hacer referencia a dos modificaciones que contiene esta norma y que afectan a la normativa reguladora en materia de Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y en materia de Aguas. La primera de ellas se centra en una modificación del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, la modificación de esta norma viene a definir cuándo se entiende abandonado un vehículo en la vía pública. La segunda modificación afecta a la Ley 29/1985, de Aguas, en la que se introducen dos previ-

<sup>18</sup> Entre otros pueden consultarse los trabajos de E. ARNALDO ALCUBILLA, «La estabilidad de las Corporaciones locales tras la reforma de la Ley Electoral consecuencia del Pacto Local», *El Consultor*, n.º 10, 1999, pp. 1650-1655; J. A. LÓPEZ PELLICER, «La moción de censura y la cuestión de confianza en la Administración Local (reforma e innovación en la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril)», *REALA*, n.º 279, 1999, pp. 119 y ss.; L. ORTEGA, «Reformas en el sistema de Gobierno municipal», *op. cit.*, pp. 73-77; J. M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, *op. cit.*, pp. 153-185.

siones; una atiende a la necesidad de que se reconozca la participación de los Entes locales en el Consejo Nacional del Agua y otra hace referencia a la participación de las Provincias afectadas en los órganos de gobierno de las Confederaciones Hidrográficas.

Conviene alertar, desde este momento, sobre el hecho de que las modificaciones e innovaciones introducidas por este paquete normativo no abordan, salvo de forma muy incidental, el grueso de las demandas propuestas desde la FEMP<sup>19</sup>. Se trata de un conjunto de medidas, fundamentalmente posesales o formales, que no suponen en ningún caso una mayor atribución competencial ni una mejora del sistema de financiación local. Son sólo, como señala CASTELAO RODRÍGUEZ, simples «normas de funcionamiento»<sup>20</sup>.

No hay que olvidar que la mayor parte de las competencias que se entienden susceptibles de atribución a los Municipios corresponden a la competencia de las CC.AA., de modo que, como señala FONT I LLOVET, «el déficit del pacto local en lo competencial obedece claramente a que el principal acervo de esta naturaleza, que es de índole ejecutiva, corresponde mayoritariamente a las Comunidades Autónomas»<sup>21</sup>. Por lo tanto, deben ser cada uno de los distintos gobiernos autonómicos quienes hagan suyas, políticamente, las exigencias de fortalecimiento competencial de las instancias locales «a partir de *Pactos Locales Territoriales* de carácter diferencial, heterogéneo y, previsiblemente, desigual, que respondan a los ámbitos y marcos propios de cada realidad autonómica»<sup>22</sup>. Por ello se alude al carácter bifásico<sup>23</sup> del Pacto local cuya se-

<sup>19</sup> En el marco de la Asamblea de la FEMP celebrada en A Coruña en noviembre de 1993 se solicitaban dos líneas de actuación: (i) el desarrollo del principio de subsidiariedad en el sentido de que la Administración local es la más cercana al ciudadano y, en consecuencia, debe jugar el papel de verdadera Administración Común, debiendo producirse una importante transferencia de competencias a su favor y (ii) la necesidad de efectuar una revisión en profundidad de la Ley de Haciendas Locales, de manera que, especialmente, se establecieran instrumentos fiscales más flexibles y se creasen o se generalizaran verdaderos fondos autonómicos de financiación de las Corporaciones locales de carácter no finalista.

<sup>20</sup> J. CASTELAO RODRÍGUEZ, «El Pacto local. La necesidad de más protagonistas», *El Consultor*, n.º 10, 1999, p. 1672.

<sup>21</sup> T. FONT I LLOVET, «La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio», *op. cit.*, p. 18.

<sup>22</sup> M. VIVANCOS COMES, «La "territorialización" del Pacto local», *Revista Valenciana D'Estudis Autonòmics*, n.º 26, 1999, p. 270.

<sup>23</sup> Véase en este sentido a T. FONT I LLOVET, «El gobierno local, entre el Estado autonómico y la Unión Europea: hacia el Pacto local», *op. cit.*, p. 119 y J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, «El fortalecimiento del poder local», *op. cit.*, p. 101.

gunda fase no puede cerrarse con un único pacto sino con la negociación de diecisiete acuerdos que ya han empezado a gestarse en el seno de algunas Comunidades Autónomas <sup>24</sup>. El final que le depara a todo este proceso es todavía incierto. Sin embargo, de lo que no cabe duda es de que desde un primer momento se ha renunciado a impulsar un gran Pacto local.

Esta renuncia a abordar una reforma sustancial del régimen competencial y financiero provoca que las reformas introducidas, con el fin de contribuir a un decidido impulso al desarrollo del Gobierno local, se orienten, como ya apuntamos, hacia un reforzamiento de la posición institucional de las Corporaciones locales desde la perspectiva procesal y organizativa.

## II. BREVE REFERENCIA A LAS PRINCIPALES REFORMAS INTRODUCIDAS POR LA LEY 11/1999, DE 21 DE ABRIL, EN LA LEY 7/1985, REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL

Como hemos visto, entre el paquete de medidas legislativas adoptadas bajo el eslogan de Pacto local se encuentra la Ley 11/1999, de modificación de la LRBRL. La reforma introduce en diversos preceptos de la Ley de Bases cambios de diferente transcendencia. Así, junto a disposiciones que suponen una auténtica innovación de la normativa básica estatal, otras se limitan a actualizar y armonizar los preceptos de la LRBRL ante las últimas novedades normativas y jurisprudenciales, por lo que no suponen una verdadera innovación. Siguiendo en este punto a VELASCO MURIAS <sup>25</sup> clasificaremos, a efectos expositivos, las reformas introducidas en la Ley en tres grupos: (i) cambios institucionales y organizativos con la idea de mejorar la gobernabilidad y la eficacia en la gestión local; (ii) modificaciones de carácter técnico y (iii) medidas de reforma de carácter complementario.

(i) Entre las primeras se encuentra la realización de una redistribución de competencias entre los Presidentes (arts. 21 y 34) y los Plenos

<sup>24</sup> Véase, en este sentido, J. M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, *op. cit.*, p. 76; J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, «El fortalecimiento del poder local», *op. cit.*, p. 101 y E. SÁNCHEZ GOYANES, «Los motivos de las medidas legislativas para el desarrollo del gobierno local; panorámica general de las mismas; primera valoración», *El Consultor*, n.º 10, 1999, p. 1701, nota a pie 43.

<sup>25</sup> L. F. VELASCO MURIAS, «El Pacto local: la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local», *El Consultor*, n.º 10, 1999, pp. 1595 y ss.

de las Corporaciones (arts. 22 y 33), atribuyendo a los primeros una buena parte de las funciones ejecutivas que hasta el momento correspondían al Pleno de forma que la posición de los Presidentes sale fortalecida. En contrapartida, se refuerzan las funciones de control del Pleno con las siguientes previsiones: (a) en los Municipios de más de 5.000 habitantes y en los de menos en que así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno existirán, si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa, órganos que tengan por objeto el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Comisión de Gobierno y los Concejales que ostenten delegaciones [art. 20.1.c)]; (b) una mayor frecuencia de las sesiones del Pleno [art. 46.2.a)]; y (c) en los Plenos ordinarios la parte dedicada al control de los demás órganos de la Corporación deberá presentar sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutive [art. 46.2.e)]<sup>26</sup>.

Asimismo, pueden incluirse en este primer grupo de reformas las contenidas en los artículos 47.3.e), 47.3.g) y 47.3.i). Los dos primeros exigen el quórum reforzado de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación para los acuerdos sobre concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 20 por 100 de los recursos ordinarios del Presupuesto y para la aprobación de operaciones financieras cuando su importe supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios de su Presupuesto. El último de los preceptos citados, esto es, el 47.3.i), establece, únicamente, la exigencia de quórum reforzado de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación para la adopción de acuerdos en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística.

Finalmente, cabe hacer referencia dentro de este primer tipo de reformas, al nuevo apartado 3.º de la Disposicional Adicional 6.ª que posibilita la actualización de los regímenes especiales de los Municipios de Madrid y Barcelona y el establecimiento de algunas especialidades en el régimen organizativo.

---

<sup>26</sup> No nos detenemos más en el análisis de la distribución de competencias entre el Pleno y el Presidente de la Corporación porque a ello dedicamos de forma específica el siguiente epígrafe de este trabajo. En cuanto a los nuevos instrumentos de control de la actuación del Alcalde (arts. 20.1.c), 46.2.a) y 46.2.e)] no haremos referencias directas en este trabajo a esta cuestión, únicamente aquellas que de forma incidental surjan al hilo del discurso. No obstante, sobre ello pueden consultarse algunos de los siguientes trabajos: M. AYUSO RUIZ-TOLEDO, «El Pacto local en la Ley de Bases de Régimen Local: atribuciones del Alcalde y del Pleno municipal», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, n.º 26, 1999, pp. 253-256 y L. ORTEGA, «Reformas en el sistema de Gobierno municipal», *op. cit.*, pp. 69-72.

(ii) Las medidas de reforma de carácter técnico cumplen con el fin básico de mejorar y corregir la redacción de determinados preceptos de la Ley, tratando, en ocasiones, de adaptar su contenido a los dictados de la jurisprudencia y al de las nuevas disposiciones legales, con el fin de evitar inseguridad jurídica tanto para los ciudadanos como para los operadores locales.

Dentro de este apartado cabe incluir el artículo 5 que dispone la plena capacidad jurídica de las entidades locales para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes. Este precepto viene a transcribir el artículo 1.º del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRRL). Como es sabido, este artículo 5.º estaba vaciado de contenido al ser declarado inconstitucional por la STC 214/1989, de 21 de diciembre, debido a su carácter interpretativo.

Se perfecciona la redacción del artículo 20.2 y 20.3 de conformidad con la STC 214/1989, dejando claro que la potestad reglamentaria local puede establecer una organización municipal complementaria, siempre bajo el respeto a lo establecido tanto en la Ley básica estatal como en las leyes autonómicas. Se añade un nuevo párrafo al artículo 49.c) con el fin de agilizar el procedimiento de aprobación de las Ordenanzas cuando no se hubiese presentado ninguna reclamación o sugerencia.

Como consecuencia de la reimplantación del recurso potestativo de reposición por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPC), se modifica el artículo 52.1, de manera que contra los actos y acuerdos de las Entidades locales que pongan fin a la vía administrativa, los interesados podrán ejercer las acciones que procedan ante la jurisdicción competente pudiendo, no obstante, interponer con carácter previo y potestativo el recurso de reposición.

También se modifican los artículos 64, 65, 66 y 67 incluidos en el Capítulo III del Título V dedicado a la regulación de la impugnación de actos y acuerdos de las Corporaciones locales por la Administración del Estado o la de las Comunidades Autónomas, concretamente su reforma consiste en: (a) fijar los plazos de remisión de información solicitada por el Estado y las CC.AA.; (b) establecer el plazo máximo que tiene la enti-

dad local para anular el acto tras el requerimiento estatal o autonómico; (c) aclarar la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa sin requerimiento previo y (d) fijar los plazos para el requerimiento y anulación del acto por la Corporación.

Por último, se da una nueva redacción a la letra a) del artículo 118.1.A) incluyendo una enumeración de las materias que afectan a la Administración local y reguladas en proyectos de ley y proyectos de disposiciones administrativas estatales que deben ser objeto de informe de la Comisión Nacional de Administración Local.

(iii) En las medidas de reforma de carácter complementario, VELASCO MURIAS incluye otras reformas de la Ley 7/1985, contenidas en la Ley 11/1999, que tienen diverso alcance o significación. Dentro de este apartado cabe hacer mención, en primer lugar, a la previsión de que en determinados supuestos de petición conjunta de dictamen al Consejo de Estado por entidades locales pertenecientes al ámbito territorial de distintas CC.AA. la solicitud se cursará por conducto del Ministerio de Administraciones Públicas (art. 48 párrafo 2.º). Este nuevo apartado hay que ponerlo en conexión con la posibilidad abierta por la Ley 7/1999, de modificación de la LOTC, del planteamiento de conflictos por las entidades locales ante el Tribunal Constitucional.

En segundo lugar, cabe hacer referencia al nuevo apartado 3.º del artículo 50, según el cual «las cuestiones que se susciten entre municipios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas sobre deslinde de sus términos municipales se resolverán por la Administración del Estado, previo informe del Instituto Geográfico Nacional, audiencia de los municipios afectados y de las respectivas Comunidades Autónomas y dictamen del Consejo de Estado».

Se añade, asimismo, un nuevo párrafo al artículo 58.2 inserto en el Capítulo III del Título V dedicado a las relaciones interadministrativas. En este nuevo apartado se prevé que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 82 y 83 de la LPC, cuando se adopten resoluciones por parte de otras Administraciones públicas en materia de concesiones o autorizaciones relativas al dominio público de su competencia, será requisito indispensable para su aprobación el informe previo de los municipios en cuyo territorio se encuentre dicho dominio público.

El artículo 73 cuenta con un nuevo apartado 3.º donde se establece la necesidad de que los miembros de las Corporaciones Locales se constituyan en grupos políticos a los que se dotará económicamente para su fun-

cionamiento <sup>27</sup>. El artículo 75.1 fue nuevamente redactado y establece el otorgamiento de retribuciones a los miembros de las Corporaciones Locales por el ejercicio de su cargo cuando los desempeñen en régimen de dedicación parcial.

En el nuevo apartado 3.º del artículo 84 se recoge expresamente el principio general de que las licencias otorgadas por otras Administraciones Públicas no excluyen la necesidad de obtener las licencias de las Entidades locales, respetando en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales.

Finalmente, cabe hacer referencia a la Disposición Adicional 5.ª que en su nuevo apartado 3.º autoriza de forma expresa a las asociaciones de Entidades locales para celebrar en el ámbito propio de sus funciones convenios con las distintas Administraciones Públicas.

### **III. LAS MODIFICACIONES BÁSICAS OPERADAS POR LA LEY 11/1999 EN EL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL PLENO Y EL PRESIDENTE DE LA CORPORACIÓN**

Con la finalidad de reforzar la estabilidad y la gobernabilidad de las Corporaciones, de mejorar el funcionamiento diario de sus órganos, en definitiva, de garantizar una actuación más eficaz, se modificaron un conjunto de preceptos de la LRBRL a través de la mencionada Ley 11/1999, de 21 de abril, que afectan a la distribución de funciones entre los Presidentes y los Plenos de las Corporaciones Locales. Estas modificaciones responden fundamentalmente a un doble objetivo. Por una parte, reforzar el papel institucional de los Alcaldes y Presidentes de las Diputaciones como órganos ejecutivos de las Corporaciones, operando para esto una nueva distribución de competencias entre aquellos y el Pleno de la Corporación, con el fin, tal y como dice la Exposición de Motivos, «de resolver los problemas presentados al atribuírsele en la regulación actual al Pleno funciones que tienen un carácter eminentemente ejecutivo y que es más lógico que sean competencias del Alcalde, para una mayor eficacia en el funcionamiento del respectivo Ayuntamiento o Diputación».

<sup>27</sup> Sobre esta cuestión puede consultarse el trabajo de A. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, «La financiación de los Grupos Políticos y el control del equipo de gobierno en las sesiones ordinarias, en la Ley 11/1999, de modificación parcial de la Ley de Regimen Local», *El Consultor*, n.º 15/16, 1999, pp. 2525 y ss.

Por otro lado y, como contrapartida, se refuerzan, como ya hemos señalado en el apartado anterior, las funciones de control por parte del Pleno mediante una mayor frecuencia de sus sesiones ordinarias y se establece el carácter preceptivo de los órganos de estudio, informe y seguimiento de la gestión del Alcalde o del Presidente y de sus órganos delegados en los Ayuntamientos de los municipios con más de 5.000 habitantes y en las Diputaciones provinciales.

Corresponde ahora tratar de la nueva reordenación competencial operada entre los diversos órganos de las Corporaciones locales. Ahora bien, antes de abordar cada una de las modificaciones introducidas por la Ley 11/1999, conviene hacer alguna precisión para situar correctamente el alcance de la reforma:

(i) Las modificaciones operadas no suponen, ni mucho menos, una reordenación total y directa de la estructura u organización interna de las entidades locales, pero sí inciden de forma indirecta en las mismas. Esto es, la Ley no pretende modificar el esquema organizativo vigente basado en el reparto de funciones entre los dos principales órganos de poder de los Ayuntamientos y Diputaciones: Pleno y Presidente. En este esquema el Pleno ostenta las atribuciones normativas ordinarias así como la adopción de las decisiones ejecutivas más importantes, mientras que a los Presidentes les corresponde la mayor parte de las funciones ejecutivas.

(ii) Con la reforma se pretende profundizar y reforzar este reparto de atribuciones conforme a un modelo de distribución de funciones y competencias y de relaciones interorgánicas que es semejante al del régimen parlamentario del Estado y de las CC.AA., es decir, reforzamiento del papel de los ejecutivos bajo la tutela y el control de los legislativos<sup>28</sup>. No obstante, entendemos que tal traslado no puede realizarse sin tener en cuenta la singular dinámica política de las entidades locales, la peculiar configuración de las élites locales, así como la diferente repercusión social y política de las actuaciones en cada uno de los ámbitos local y estatal. Ni el Pleno de las Corporaciones es un verdadero legislativo, sino un órgano administrativo, eso sí, representativo y legitimado democráticamente<sup>29</sup>, ni el Alcalde y su equipo de gobierno, sobre todo en los pequeños Ayuntamientos, son iguales al gobierno autonómico o estatal.

<sup>28</sup> En este sentido véase M. AYUSO RUIZ-TOLEDO, *op. cit.*, p. 261.

<sup>29</sup> Como advierte D. LOPERENA ROTA, «El Pleno del Ayuntamiento», *DA*, n.º 228, 1991, p. 85.

(iii) Hay una serie de innovaciones que en muchos casos suponen, simplemente, la incorporación de diversos preceptos del TRRL y/o de cuestiones previstas en la normativa autonómica sobre Administración Local a la LRBRL, lo que conlleva que dichas disposiciones experimenten en ocasiones una elevación a rango de ley y, en todo caso, su caracterización como básicas. En otros casos las reformas que introduce la Ley 11/1999 son una consecuencia de las recientes modificaciones experimentadas por la legislación electoral en materia de moción de censura y cuestión de confianza.

Así, la LRBRL dispone, tras la incorporación a la misma de diversos preceptos del TRRL, que corresponde a los Presidentes de las Corporaciones:

— convocar y presidir las sesiones del Pleno, salvo los supuestos previstos en la presente Ley y en la legislación electoral general (fundamentalmente la moción de censura) [arts. 21.1.c) y 34.1.c)];

— decidir los empates con voto de calidad [arts. 21.1.c) y 34.1.c)]. Esta función es inherente a las facultades de los presidentes de los órganos administrativos colegiados. Por lo tanto, esta modificación no es tanto una alteración del régimen jurídico aplicable en la actualidad, como una explicitación del mismo dentro de las facultades del Alcalde como Presidente de la Corporación y de sus órganos colegiados<sup>30</sup>. De hecho, esta facultad estaba ya prevista tanto en el artículo 24.a) del TRRL como en el artículo 43.4 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF);

— otorgamiento de las licencias, excepto que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Comisión de Gobierno [art. 22.1.q)]. Previamente previsto en el artículo 24.e) del TRRL;

— ordenar la publicación, ejecución y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento [art. 22.1.r)]. Disposición contemplada en el artículo 24.g) del TRRL.

En segundo lugar, los artículos 22.3 y 33.3 son modificados como consecuencia de la introducción de la cuestión de confianza en el ámbito local en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General. En los mismos se establece que «pertenece, igualmente, al Pleno la votación sobre la moción de censura al Alcalde (y al Presidente de la Di-

<sup>30</sup> M. AYUSO RUIZ-TOLEDO, *op. cit.*, p. 239.

putación) y sobre la cuestión de confianza planteada por el mismo, que se rige por lo dispuesto en la legislación electoral».

Por último, el artículo 47.3 introduce una novedad no recogida en los anteriores párrafos. De acuerdo con el apartado c) del mismo, la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras administraciones deben ser acordadas, salvo las que por ley se impongan obligatoriamente, por mayoría absoluta, cuando antes podían ser aceptadas por mayoría simple.

A continuación entraremos a examinar los cambios introducidos por la citada Ley 11/1999. Conviene precisar que el estudio que a continuación se expone aborda de forma simultánea las modificaciones en los Ayuntamientos y en las Diputaciones provinciales.

### **III.1. La materia económico-financiera y patrimonial: competencias de los Presidentes y Plenos de las Corporaciones**

La Ley 11/1999 introduce un conjunto de novedades que afectan de forma directa a la gestión económica, presupuestaria y patrimonial de los Ayuntamientos y de las Provincias. Tanto desde un punto de vista cuantitativo como, fundamentalmente, desde el punto de vista de la trascendencia económica y política que van a tener estas medidas en el desarrollo de la vida ordinaria de estas instituciones se puede afirmar que las novedades que introduce la Ley 11/1999 en este ámbito son las más significativas.

#### *A) Gestión financiera y presupuestaria*

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1.f y 34.1.f), son atribuciones del Alcalde y del Presidente de la Diputación, de conformidad con lo dispuesto en la Ley reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, LRHL): (i) el desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el presupuesto aprobado; (ii) disponer gastos dentro de los límites de su competencia; (iii) concertar operaciones de crédito, con exclusión de las recogidas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1998, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, siempre que aquéllas estén previstas en el presupuesto y su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico no supere el 10 por 100 de sus recursos ordinarios, salvo las de tesorería, que le corresponderá cuando el importe acumulado de las operacio-

nes vivas en cada momento no supere el 15 por 100 de los ingresos liquidados en el ejercicio anterior; (iv) ordenar pagos y rendir cuentas. Todas estas atribuciones con la excepción de la posibilidad de concertar operaciones de crédito son competencias delegables.

A pesar de que en la redacción anterior de la LRBRL no existía un artículo con este contenido, lo cierto es que muchas de estas previsiones ya estaban recogidas en otros preceptos de esta u otras normas. Así, la posibilidad de disponer gastos dentro de los límites de su competencia, ordenar pagos y rendir cuentas ya se preveía en el anterior artículo 20.1.f). Por otro lado, la competencia para el desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el presupuesto aprobado estaba recogida en el artículo 24.f) del TRRL.

Además, los Presidentes de las Corporaciones podían concertar algunas operaciones de crédito. En concreto, el artículo 53.2 de la LRHL establece que «Los Presidentes de las Corporaciones Locales podrán concertar las operaciones de crédito a largo plazo previstas en el Presupuesto, cuyo importe acumulado, dentro de cada ejercicio económico, no supere el 10 por 100 de sus recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior. La concertación de las operaciones de crédito a corto plazo le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas de esta naturaleza, incluida la nueva operación, no supere el 15 por 100 de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior»<sup>31</sup>. La realización de las operaciones mencionadas sólo será posible siempre y cuando se respeten los siguientes límites:

a) Que no se trate de operaciones de crédito de las contempladas en el artículo 158.5 de la LRHL, es decir, aquellas en las que se den conjun-

<sup>31</sup> Este artículo ha sido modificado por la Ley 50/1998 de 30 de diciembre (BOE de 31 de diciembre de 1998). Cabe hacer referencia en este momento a una reciente Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 233/1999 de 16 de diciembre de 1999) que resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados 572/89, 587/89 y 591/89, promovidos respecto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. En relación con el artículo 53.2 la Generalidad discutía la constitucionalidad de considerar a dicho precepto una norma básica al regular cuestiones de detalle, siendo lo razonable que el legislador estatal se hubiera limitado a establecer un nivel máximo y un mínimo para no vaciar las competencias autonómicas. Sin embargo, el Tribunal Constitucional afirma la constitucionalidad de dicho precepto en los siguientes términos: «el mismo establece el límite porcentual máximo de las operaciones de tesorería —sobre el total de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior— que pueden ser aprobadas por el Presidente de la Corporación Local, permitiendo a las Comunidades Autónomas el establecimiento de otros límites porcentuales por debajo de dicho máximo. En consecuencia, dicho precepto responde plenamente a la estructura de una norma básica dictada en virtud de la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE, careciendo de sentido la fijación también por parte del legislador estatal de un límite mínimo —como parece pretender la Generalidad de Cataluña— que no haría sino acotar aún más el propio margen de actuación autonómico sobre la materia».

tamente los siguientes requisitos: (i) su importe total anual no supere el 5 por 100 de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la entidad; (ii) la carga financiera total de la Entidad, incluida la derivada de las operaciones proyectadas, no supere el 25 por 100 de los expresados recursos y (iii) las operaciones queden canceladas antes de que se proceda a la renovación de la Corporación que las concierte. Se trata de operaciones que deben ser acordadas por la mayoría absoluta del Pleno.

b) Que las mismas estén previstas en el Presupuesto; lo que va a permitir una cierta fiscalización y control por parte del Pleno.

c) Que cumplan el resto de los requisitos exigidos por la LRHL, tales como la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda en los supuestos previstos por el artículo 54.

En definitiva, las limitadas novedades que introduce este precepto pretenden, legítimamente, facilitar y agilizar la gestión ordinaria de los Presidentes de las Corporaciones en la medida en que les otorga un instrumento, el del endeudamiento, que les va a permitir superar las rigideces que, en muchos casos, supone el texto presupuestario. Ahora bien, no debe olvidarse que un uso irracional de esta potestad esconde un peligro por todos conocido, el de incrementar las altas cotas de endeudamiento que padecen hoy las entidades locales. La Hacienda local es, como afirma la exposición de motivos de la LRHL, una «institución afectada por una insuficiencia financiera endémica». Por todo ello, resulta más que recomendable que el ejercicio de esta atribución venga claramente condicionado por los presupuestos, el desarrollo de acciones que verdaderamente justifiquen, por su carácter extraordinario e imprevisible, el uso de estos mecanismos. Además, no parece que ésta sea la vía ajustada para resolver los problemas de suficiencia financiera que padecen las Corporaciones Locales, sino más bien todo lo contrario.

A pesar de las importantes atribuciones que en esta materia corresponden a los Presidentes de las Corporaciones, conviene destacar que los Plenos conservan el núcleo duro de este ámbito competencial. Así le corresponden (i) la determinación de los recursos propios de carácter tributario; (ii) la aprobación y modificación de los presupuestos; (iii) la disposición de gastos en materia de su competencia y (iv) la aprobación de las cuentas. Todo esto de acuerdo con lo dispuesto en la LRHL [arts. 22.2.q) y 33.2.c)]. Asimismo, en correlación con la novedad introducida por la Ley 11/1999 en el artículo 21.1.f), le corresponde al Pleno «la concertación de las operaciones de crédito cuya cuantía acumulada, dentro de cada ejercicio económico, exceda del 10 por 100 de los recursos ordina-

rios del Presupuesto —salvo las de tesorería, que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento supere el 15 por 100 de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior— todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales» [art. 22.2.m) y 33.2.k)].

### *B) Contratación*

Los Presidentes de las Corporaciones podrán realizar contrataciones y concesiones de toda clase cuando su importe no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, los 1.000 millones de pesetas en el supuesto de los Ayuntamientos o los 500 millones de pesetas en el caso de las Diputaciones provinciales. También les corresponde la celebración de contratos y concesiones plurianuales incluidas las de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada [arts. 21.1.ñ) y 34.1.k)]. Asimismo, podrán aprobar los proyectos de obras y servicios cuando sean competentes para su contratación o concesión, esto es, en los supuestos que acabamos de señalar y estén previstos en el presupuesto [arts. 22.1.o) y 34.1.l)]. Todas estas competencias son delegables.

Correlativamente corresponde a los Plenos las contrataciones y concesiones de toda clase cuyo importe supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del Presupuesto y, en cualquier caso, cuando supere los 1.000 millones de pesetas en el caso de los Ayuntamientos y los 500 millones de pesetas en el caso de las Diputaciones. También les corresponde la celebración de contratos y concesiones plurianuales cuando su duración sea superior a cuatro años y los plurianuales de menor duración cuando el importe acumulado de todas sus anualidades supere el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio y, en todo caso, cuando sea superior a la cuantía señalada [arts. 22.2.n) y 33.2.k)]. Asimismo, le corresponde la aprobación de los proyectos de obras y servicios cuando sea competente para su contratación y cuando aún no estén previstas en los Presupuestos [arts. 22.2.ñ) y 33.2.m)]. Se trata de competencias en principio delegables en las que sólo es necesario la aprobación por mayoría simple. Ahora bien, si se realiza una concesión de bienes o servicios por más de cinco años y su cuantía excede del 20 por 100 de los recursos ordinarios del Presupuesto es necesario el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corpo-

ración, por lo que en todo caso será indelegable [art. 47.3.e)]. En esta ocasión las novedades introducidas por la Ley 11/1999 sí suponen, respecto de la regulación anterior, una ampliación considerable de las atribuciones de los Presidentes de las Corporaciones.

En primer lugar, se produce una ampliación material del ámbito de actuación de los Alcaldes y Presidentes de las Diputaciones, puesto que en la redacción anterior se atribuía a éstos la competencia para contratar sólo «obras y servicios» (art. 21.1.1). Tras la reforma la competencia se extiende «a las contrataciones y concesiones de toda clase», lo que abre las posibilidades de contratación a toda clase de contratos típicos o atípicos.

En segundo lugar, se produce una ampliación del límite económico de las atribuciones de los Presidentes de las Corporaciones para contratar. En la redacción anterior de la LRBRL dicha cuantía se fijaba en que la contratación no superase el «5 por 100 de los recursos ordinarios de su Presupuesto ni del 50 por 100 del límite general aplicable a la contratación directa, con arreglo al procedimiento legalmente establecido». La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, LCAP), suprimió la contratación directa por el procedimiento negociado, a la vez que estableció el límite general para este tipo de contratación en el 10 por 100<sup>32</sup> y no en el 5 por 100 de los recursos ordinarios de su presupuesto. La nueva redacción de la LRBRL introduce los siguientes cambios:

— Se elimina la referencia a la contratación directa y al procedimiento negociado. Esto no significa, desde luego, que no existan ahora límites para este tipo de contratación, sino que en el mismo se aplicarán los límites generales de todo tipo de contratación, así como los que establece la Disposición Adicional 9 de la LCAP. De esta forma, en el caso de las Administraciones locales el procedimiento negociado lo llevará a cabo el Presidente de la Corporación siempre que se respeten los siguientes límites: (i) los generales para todas las Administraciones Públicas y que vienen fijados en los artículos 141, 183 y 211 de la LCAP; (ii) que la contratación, no suponga, en ningún caso más del 10 por 100 de los recursos ordinarios del Presupuesto; (iii) que la contratación no supere los 500 millones de pesetas en el caso de que la contratación la realicen los Presidentes de las Diputaciones, ni los 1.000 millones de pesetas en el caso de los Alcaldes. Es decir, se establece un tope máximo, al margen del límite porcentual, para la posible contratación de los Presidentes de las Corpo-

<sup>32</sup> Antes de la modificación experimentada por la LCAP en virtud de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, el límite se situaba en el 2 por 100.

raciones: 500 millones en el caso de los Presidentes de las Diputaciones y 1.000 millones en el caso de los Alcaldes. Estas limitaciones, sin embargo, sólo serán efectivas en el supuesto de que el Presupuesto de los Ayuntamientos supere los 10.000 millones de pesetas, y los 5.000 millones de pesetas en el caso de las Diputaciones, pues en otro caso ya será de aplicación el límite del 10 por 100.

— Se posibilitan las contrataciones plurianuales por parte de los Presidentes de las Corporaciones respetando los siguientes límites: (i) que tengan una duración no superior a los cuatro años, (ii) que su importe acumulado no exceda de los límites generales para la contratación referidos al primer ejercicio.

Por último, como tercera gran novedad introducida en este ámbito por la Ley 11/1999, es necesario hacer constar la rebaja de las exigencias formales en las concesiones que realiza el Pleno del Ayuntamiento. En la primitiva LRBRL se exigía mayoría absoluta para la concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía excediera del 10 por 100 de los recursos ordinarios de su Presupuesto. Tras la reforma esta cuantía se amplía al 20 por 100.

Se trata, en definitiva, de un conjunto de modificaciones que suponen una ampliación sustancial de las posibilidades de contratación de los Presidentes de las Corporaciones, sobre todo, porque los abultados límites generales van a tener una muy limitada operatividad al ser fijados con carácter uniforme para todos los ayuntamientos y diputaciones, y porque su cuantía es tan elevada que supone su aplicación en muy pocos supuestos.

### *C) Adquisición y enajenación de bienes*

En esta materia se introducen dos reformas sustanciales:

(i) Se posibilita que los Presidentes de las Corporaciones puedan adquirir y enajenar bienes y derechos [arts. 21.1.p) y 34.1.m)], competencia que además podrán delegar si lo estiman oportuno. Esta atribución en la anterior regulación correspondía en exclusiva a los Plenos [arts. 22.2.1) de LRBRL en el caso de los Municipios, y 3.1.h) de la LRBRL y 28.1.c) del TRRL, en el caso de las Provincias]. Ahora bien, la competencia de los Presidentes para adquirir y enajenar bienes no es absoluta, sino que sólo podrán realizarla si el valor de dichos bienes no supera el 10 por 100 de los recursos ordinarios del Presupuesto ni los 500 millones de pesetas. Asimismo, la enajenación deberá estar prevista en el Presupuesto cuando

se trate de bienes inmuebles o de muebles declarados de valor histórico o artístico.

(ii) Se limita la competencia de los Plenos en esta materia a aquellos su- puestos en los que no sean competencia de los Presidentes de las Corpora- ciones [arts. 22.2.o) y 33.2.n)]. Esto es, la adquisición de bienes y derechos cuando su valor supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del Presu- puesto y, en todo caso, cuando sea superior a 500 millones de pesetas. Así como las enajenaciones de bienes inmuebles o de bienes muebles que estén declarados de valor histórico o artístico y no estén previstas en el Presupues- to. También le corresponden al Pleno las enajenaciones patrimoniales que estando previstas en el Presupuesto superen los mismos porcentajes y cuan- tías indicadas para la adquisición de bienes [art. 22.2.o) y 33.2.n)]. El ejerci- cio de esta atribución, que es delegable, deberá acordarse, en principio, por mayoría simple, salvo que se trate de enajenación de bienes, cuya cuantía ex- ceda del 20 por 100 de los recursos ordinarios de su presupuesto, supuesto en el que se exige la mayoría absoluta [art. 47.3.j)]. Esta mayoría era necesaria antes de la reforma para la enajenación de bienes cuando su cuantía excedie- se del 10 por 100 de los recursos ordinarios de su presupuesto.

### **III.2. Competencias de los Presidentes y de los Plenos de las Corporaciones locales en materia de personal**

También en materia de personal las reformas introducidas por la Ley 11/1999 suponen un cambio importante en el equilibrio entre los Plenos de las Corporaciones y sus Presidentes.

En su redacción original la LRBRL establecía que a los Plenos les co- rrespondían todas las competencias relativas a la aprobación y modifica- ción de los instrumentos de ordenación de los funcionarios (aprobación del cuadro de personal, relación de puestos de trabajo y oferta anual de empleo público). Asimismo, los Plenos desempeñaban algunas de las más importantes funciones relativas a la gestión del empleo de la Corpora- ción, como son la aprobación de las bases de las pruebas para la selec- ción del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo, la fijación de las cuantías de las retribuciones complementarias, la fija- ción del número y régimen del personal eventual, la separación del servi- cio de los funcionarios (excepto los funcionarios con habilitación de ca- rácter nacional) y la ratificación del despido del personal laboral.

Las competencias de los Presidentes de las Corporaciones en esta ma- teria tenían un carácter eminentemente ejecutivo. A ellos les correspon-

día desempeñar la jefatura superior de todo el personal de la Corporación, incluida la Policía Municipal, en el caso de los Alcaldes, así como el nombramiento y sanción de los funcionarios que usen armas. Además, tenían encomendada la realización de aquellas funciones en materia de personal que no estaban expresamente atribuidas a los Plenos. En este sentido, le correspondían, entre otras, la competencia para efectuar materialmente las convocatorias derivadas de la Oferta de Empleo Público (en adelante, OEP); presidir, de conformidad con las bases aprobadas por el Pleno, los tribunales de selección y nombrar los funcionarios de carrera, a propuesta del tribunal; efectuar y resolver las convocatorias para la provisión de plazas, de acuerdo con las bases fijadas por el Pleno; contratar personal laboral, interino o eventual, de acuerdo, eso sí, con lo establecido en la Relación de Puestos de Trabajo (en adelante, RPT) y OEP; premiar y sancionar a todo el personal, excepto la separación del servicio; declarar las situaciones administrativas y conceder permisos y licencias; asignación individualizada, de acuerdo con los parámetros generales fijados por el Pleno, de las retribuciones.

En definitiva, este breve cuadro expositivo nos muestra cómo la inmensa mayoría de las atribuciones correspondientes a los Presidentes de las Corporaciones se encontraban, de algún modo, limitadas o delimitadas por las atribuciones ordenadoras conferidas a los Plenos, que mantenían un control efectivo sobre el diseño de la política de personal. A nuestro juicio, este reparto suponía una cierta garantía de equilibrio e imparcialidad, si bien no evitó la comisión de graves excesos y arbitrariedades.

Pues bien, frente a esta situación, la Ley 11/1999 viene a reforzar, en nuestra opinión de forma no demasiado acertada, la posición de los Presidentes de las Corporaciones, otorgándoles nuevas atribuciones, algunas de las cuales suponen la eliminación de importantes garantías para una gestión imparcial en una materia tan necesitada de la misma como es la función pública. De este modo, a partir de la Ley 11/1999 van a corresponder a los Presidentes de las Corporaciones las siguientes atribuciones:

— *Aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el Presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno* [arts. 21.1.g) y 34.1.g)]; si bien es cierto que el grado de autonomía del Presidente para aprobar dicha oferta es limitado, en la medida en que la misma viene determinada por lo establecido en el Presupuesto y la plantilla, no puede olvidarse que dicha limitación no es total. Así, el artículo 91 LRBRL obliga a ajustar a los crite-

rios establecidos en la normativa básica estatal la formulación pública de la oferta de empleo por parte de las Administraciones locales.

Pues bien, tras la redacción dada por la Ley 22/1993 al artículo 19.4 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (en adelante, LMRFP), la OEP se integra por las «necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes». Esto es tanto como decir que la OEP se integra por los puestos de trabajo dotados presupuestariamente que el Alcalde o Presidente de la Diputación estimen oportuno ofertar y que, por supuesto, no tienen por qué ser todos los que se encuentren vacantes (tal y como establecía la primitiva redacción de la LMRFP). Esto permite a los Presidentes de las Corporaciones decidir el tiempo y la intensidad del proceso de regularización del personal interino y laboral que exista en el Ayuntamiento o en la Diputación o, lo que es lo mismo, determinar el nivel de empleo precario y el momento en que la plaza que ocupa de forma precaria un interino o laboral será ofertada públicamente, con todo lo que eso conlleva.

— *Aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo* [arts. 21.1.g) y 34.1.g)]. Esta modificación es, a nuestro juicio, uno de los mayores desaciertos de las reformas que introduce la Ley 11/1999 tanto desde un punto de vista sustantivo, como desde un punto de vista técnico.

Desde un punto de vista sustantivo, la atribución de estas competencias a los Presidentes de las Corporaciones supone la eliminación de una de las pocas garantías de imparcialidad que tenían los procesos selectivos de personal en la Administración Local. De modo que, excepto la fijación de las reglas básicas que deben regir dichos procesos, cuestión que la Ley no aborda y que, por lo tanto, siguen correspondiendo al Estado, a las CC.AA. y a los Plenos de los Ayuntamientos a través de las ordenanzas de personal (reparto que viene determinado por lo que establecen los arts. 89 y ss. de la LBRL), todos los actos del proceso selectivo pasan a estar controlados por una sola autoridad: el Alcalde o el Presidente de la Diputación. Ellos serán los que fijen las bases de cada uno de los procesos, presidan los Tribunales que juzguen las pruebas, realicen la propuesta de candidatos y nombren a los funcionarios correspondientes que, como veremos, también podrán separar del servicio.

Esta concentración de poder implica, a nuestro juicio, tal reducción de garantías que hacen de este precepto una regla de dudosa constitucional-

dad por atender contra el artículo 23.2 CE. No obstante, algunos autores, como AYUSO RUIZ-TOLEDO <sup>33</sup>, justifican la adopción de estas medidas sobre el eventual vicio de nulidad radical que conlleva con cierta frecuencia el hecho de que sean los presidentes de las Corporaciones quienes aprueben las bases de los procesos, con el único fin de dar más agilidad a los procesos selectivos en supuestos excepcionales como los de la selección de personal interino. Frente a estos argumentos cabría recordar que existen múltiples fórmulas para llevar a cabo la contratación temporal de una manera más flexible y ágil que la convocatoria de procesos selectivos.

Ahora bien, si desde un punto de vista sustantivo el precepto no resulta muy acertado, menor todavía es su acierto técnico. Mientras los nuevos artículos 21.1.g) y 34.1.g) atribuyen a los Presidentes de las Corporaciones la competencia para aprobar las bases de las pruebas para la selección y para los concursos de provisión de puestos de trabajo, el artículo 102.1 de la misma LRBRL, que no fue modificado, establece todo lo contrario respecto de los funcionarios propios de las Corporaciones al disponer que «las pruebas de selección y los concursos para la provisión de puestos de trabajo, a que se refiere el presente capítulo, se regirán por las bases que apruebe el Pleno de la Corporación». La contradicción no puede ser más evidente y palmaria.

La solución a esta contradicción debería venir de la mano de la propia reforma, sin embargo, al no ser así, es necesario hacer un esfuerzo interpretativo para tratar de conjugar ambos preceptos. De otra forma se obviaría la expresa voluntad del legislador de atribuir esta competencia a los Presidentes de las Corporaciones.

— *Distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas* [art. 21.1.g) y 34.1.g)]. Esta atribución podrán ejercerla los presidentes de las Corporaciones en el marco de lo fijado por el artículo 93.2 de la LRBRL, en el que se establece que «las retribuciones complementarias se atenderán, asimismo, a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos. Su cuantía global será fijada por el Pleno de la Corporación dentro de los límites máximos y mínimos que se señalen por el Estado».

Esta función ya la venían ejerciendo los Alcaldes y los Presidentes de las Diputaciones al no estar expresamente atribuida a los Plenos. Así lo reconocían de forma implícita los artículos 41.14.h) y 61.12.h) del ROF y los artículos 5.6 y 6.2 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el

<sup>33</sup> A. RUIZ-TOLEDO, *op. cit.*, pp. 241-242.

que se aprueba el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local. Estos preceptos reconocían la competencia de los Presidentes de las Corporaciones para realizar la asignación individualizada del complemento de productividad y de las gratificaciones (que por el momento son las retribuciones complementarias existentes que no son fijas y periódicas), conforme a las normas estatales reguladoras de las retribuciones del personal al servicio de las Corporaciones Locales.

— *Separar del servicio a los funcionarios de la Corporación (excepto a los funcionarios con habilitación de carácter nacional) y el despido del personal laboral, dando cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre* [art. 21.1.h) y art. 34.1.h)]. El precepto introduce dos novedades frente a la anterior regulación. En primer lugar, se le atribuye a los Presidentes de las Corporaciones la competencia para aplicar la sanción de separación del servicio de los funcionarios propios de la Corporación<sup>34</sup>. Esta nueva regulación supone un cambio importante frente a la anterior donde se disponía que ésta era una competencia del Pleno que debía ejercer por mayoría absoluta. Es obvio, pues, que estamos ante un importante cambio de régimen. Ahora esta competencia la ejercerá el Alcalde sin más control que el de «dar cuenta» de la misma en el primer Pleno que se celebre, lo que, desde luego, no supone control efectivo alguno por parte de éste.

En segundo lugar, respecto del despido del personal laboral se amplía sustancialmente la disponibilidad de los Presidentes de las Corporaciones. Así, mientras que en la anterior regulación el despido de este tipo de personal, que ya era competencia de los Presidentes [arts. 21.1.n), 34.1.l) LBRL y 41.14.c) y 61.12.c) del ROF], tenía que ser ratificado por el Pleno [art. 22.2.i) y 33.2.f) LRBRL], por lo que en última instancia él era el competente para la plena efectividad del mismo, tras la reforma introducida por la Ley 11/1999 se sustituye dicha ratificación por una simple puesta en conocimiento del mismo.

Junto a estas novedades, el actual texto de la LRBRL recoge otras que o bien ya estaban en la anterior redacción de la misma, o bien ya eran ejercidas por los Presidentes de las Corporaciones al no estar atribuidas expresamente al Pleno. En este sentido, cabe citar las siguientes funciones: (i) desempeñar la jefatura superior de todo el personal [art. 22.1.h) y 34.1.h)]; (ii) nombrar y sancionar al personal [art. 22.1.h) y 34.1.h)]; (iii) ejercer la jefatura de la policía municipal en el caso de los Alcaldes [art. 22.1.i)].

<sup>34</sup> Respecto a los funcionarios con habilitación de carácter nacional la competencia para aplicar la sanción de separación del servicio continúa correspondiéndole al Estado (art. 99.3 LRBRL).

Estas atribuciones son, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.3 y 34.2, delegables con la excepción de las competencias para ejercer la jefatura superior de todo el personal, la separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral.

Correlativamente las atribuciones de los Plenos en esta materia se encuentran, frente a la regulación anterior, limitadas; de modo que en la actualidad, y tras la reforma de la LRBRL por la Ley 11/1999, los Plenos son competentes para la aprobación de la plantilla de personal, la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios, y el número y régimen del personal eventual [arts. 22.2.i) y 33.2.f)]. Todas ellas son competencias que tienen carácter indelegable.

Para finalizar, cabe señalar que una consecuencia directa de esta sustancial reducción de las competencias del Pleno es la supresión del anterior apartado j) del artículo 47.3, en el que se exigía mayoría absoluta para acordar la separación del servicio de los funcionarios de la Corporación y la ratificación del despido disciplinario del personal laboral.

### **III.3. Competencias de los Presidentes y de los Plenos de las Corporaciones Locales en el ejercicio de acciones judiciales y administrativas**

La anterior redacción de la LRBRL atribuía la competencia plena para el ejercicio de todo tipo de acciones judiciales y administrativas a los Plenos de las Corporaciones. Los Presidentes, por su parte, estaban habilitados sólo de forma excepcional para el ejercicio de estas acciones en caso de urgencia. En este supuesto, era obligación del Presidente dar cuenta al Pleno de dichas acciones en la primera sesión que celebrase. Ahora, a los Presidentes de las Corporaciones les corresponden con carácter indelegable las siguientes funciones:

— *El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa de la Diputación y del Ayuntamiento en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano [art. 21.1.k) y 34.1.i)].* Con esta regla se supera una notable disfunción del actual sistema en el que los Presidentes de las Corporaciones no podían, excepto en caso de urgencia, defender judicial o administrativamente el ejercicio de atribuciones de las que eran los únicos competentes, lo que en muchas ocasiones limitaba de manera importante su actuación. Asignar, como hacía la anterior regulación, una atribución o facultad sin la correspon-

diente acción para hacerla valer implica tanto como otorgar un derecho en precario <sup>35</sup>. Se trata, por lo tanto, a nuestro juicio, de una de las reformas más acertadas de las que incorpora la Ley.

Más llamativa es la previsión que permite que esta defensa pueda ser realizada en materias que se hubieran delegado en otros órganos. Por lo tanto, el no poder el órgano delegado ejercer acciones judiciales y administrativas en su defensa, implica que a partir de ahora las delegaciones que efectúen los Presidentes de las Corporaciones locales estarán, por imperativo legal, limitadas. Esto supone, si continuamos con el argumento antes esgrimido, una delegación en precario. No obstante, en este caso la situación es relativamente distinta en tanto que el órgano delegante es quien sigue ostentando la titularidad de la competencia que, como es sabido, en ningún caso es delegable. De modo que esta regla le va a permitir mantener un control efectivo de las competencias delegadas en el supuesto de conflicto o impugnación.

— *El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa de las Diputaciones, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, dando cuenta a éste en la primera sesión que celebre para su ratificación* [art. 21.1.k) y 34.1.i)]. Esta es una competencia que los Presidentes de las Corporaciones ya tenían reconocida con anterioridad a la Ley 11/1999.

— *La iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materia de la competencia del Presidente* [arts. 21.1.l) y 34.1.j)]. Como es sabido, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en su artículo 43 dispone que cuando la propia Administración autora de algún acto pretenda demandar su anulación ante la jurisdicción contencioso-administrativa deberá, previamente, declararlo lesivo para el interés público. Asimismo, de acuerdo con la previsión introducida por la Ley 4/1999, de modificación de la LPC, en el ámbito local el órgano competente para adoptar la declaración de lesividad es el Pleno o, en defecto de éste, el órgano colegiado superior de la entidad (art. 103.5). Esto imposibilita que el Alcalde o Presidente de la Corporación puedan declarar lesivo un acto dictado por ellos mismos, cuando, por otra parte, es a ellos a quien corresponde, como hemos visto, interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo. Por ello parece que el reconocimiento al Presidente de la Corporación de la iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materias de la competencia de aquél tiende, de algún modo, a

<sup>35</sup> En el mismo sentido M. AYUSO RUIZ-TOLEDO, *op. cit.*, p. 245.

limitar y matizar la hasta cierto punto absurda previsión establecida en el artículo 103.4 de la LPC. De este modo, en el supuesto de que se pretenda la impugnación judicial de un acto anulable dictado por el Presidente de una Corporación, el íter procedimental a seguir será el siguiente: (i) propuesta del Presidente; (ii) declaración de lesividad por el Pleno y (iii) presentación de la acción correspondiente por el Presidente.

Correlativamente las atribuciones de los Plenos se limitan ahora al ejercicio de acciones judiciales y administrativas y a la defensa de la Corporación en materias de competencia plenaria [arts. 22.2.j) y 33.2.i)] y la declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento [arts. 22.2.K) y 33.2.j)].

#### **III.4. Competencias de los Presidentes y de los Plenos de las Corporaciones locales en materia de urbanismo**

En materia de urbanismo la Ley introduce un nuevo apartado j) en el artículo 21.1, en el que se reconoce la competencia del Alcalde para «las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y los proyectos de urbanización».

En consonancia con esta disposición se modifica el artículo 22.2.c), que establece que es competencia del Pleno del Ayuntamiento «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 diferencia más importante respecto de la regulación anterior, establecida por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de modificación de la LRBRL, es que se priva por completo al Pleno de toda competencia respecto de la aprobación de los diferentes instrumentos de gestión previstos en la legislación urbanística, que pasan a ser competencia del Alcalde. En definitiva, ahora corresponde en exclusiva al Alcalde la ejecución y gestión del planeamiento urbanístico.

Como es sabido, la aprobación del planeamiento general y de los instrumentos de desarrollo suponen varios tipos de aprobaciones en cascada: aprobación inicial, provisional y definitiva. Pues bien, el problema que se puede plantear tras la reforma es, como lo ha puesto de manifiesto MARTÍN REBOLLO, que cabe la posibilidad de que cuando la competencia para la aprobación del planeamiento es enteramente municipal la aproba-

ción provisional, aunque subsiste formalmente, se confunde con la definitiva. Desde este punto de vista, la reforma es, como afirma el citado autor, «no sólo de gran calado, sino que en ciertos casos podría dificultar la aprobación definitiva de los Planes e ir en un sentido contrario al criterio del Decreto-ley 5/1996 de agilizar los plazos y reducir la enorme discrecionalidad ahora existente»<sup>36</sup>. En efecto, si luego el Pleno, que es el competente para la aprobación definitiva, no aprueba el plan porque no está de acuerdo con las modificaciones aceptadas por el Alcalde al aprobarlo provisionalmente habría, lógicamente, que comenzar de nuevo la tramitación. Por esta razón considera MARTÍN REBOLLO que, además de la interpretación directa de que el Alcalde es el competente para la aprobación provisional, tampoco es del todo irrazonable mantener que «viniendo de hecho a coincidir en estos casos la aprobación provisional con la definitiva, la provisional ha de corresponder también al Pleno». Ahora bien, claro está, como sostiene el citado Profesor, que si se sigue este planteamiento se llegaría a la conclusión de que lo que compete al Alcalde siempre es la aprobación inicial del planeamiento de desarrollo y la de todos los instrumentos de gestión no atribuidos al Pleno.

De todos modos, sí es cierto que la concesión de nuevas competencias al Alcalde no supone una reducción sustancial de garantías, ya que en unos casos su actuación será fiscalizada *a posteriori* por el Pleno (en el caso de la aprobación de los instrumentos de planeamiento) y, en otros, vendrá determinada por lo que establezca y apruebe definitivamente el propio Pleno (en el caso de los instrumentos de gestión).

Asimismo, se modifica el carácter delegable de las competencias del Alcalde en esta materia, que ahora sólo podrán ser delegadas en la Comisión de gobierno (art. 21.3).

Por último, cabe señalar que también afecta a esta materia la modificación introducida en el artículo 47.3, de manera que ahora sólo es necesaria la mayoría absoluta para la conclusión de aquellos acuerdos que le corresponda adoptar a la Corporación en relación con la tramitación de los instrumentos de planeamiento general, mientras que en los demás casos («demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística») bastará la mayoría simple.

Con todo, la reforma introducida suscita una duda de carácter general que tiene más que ver con la propia subsistencia de este precepto

<sup>36</sup> Así lo expone el Prof. L. MARTÍN REBOLLO en la edición por él preparada de *Leyes Administrativas*, Aranzadi, 1999, pp. 783 y 784.

que con la reforma del mismo. El problema es si el artículo 149.1.18 CE aporta una base constitucional suficiente para que el Estado pueda intervenir en una materia, la urbanística, que de acuerdo con el artículo 148.1.3 pertenece a las CC.AA. Para ORTEGA <sup>37</sup>, el precepto al que nos estamos refiriendo resulta inconstitucional y, por lo tanto, también lo establecido por la Ley 11/1999 en esta materia. Para este autor, de conformidad con la doctrina del TC en su Sentencia 61/1997 sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo, la competencia en materia de urbanismo pertenece sustancialmente a las CC.AA., sin que el Estado pueda invocar título competencial alguno que le permita determinar «qué instrumentos de planeamiento deben formular los municipios» (STC 61/1997).

No obstante, el mencionado autor, en un intento de salvar la constitucionalidad de los citados preceptos de la Ley 11/1999, baraja una tesis alternativa que es, a nuestro juicio, la que mejor se acomoda al caso que nos ocupa. De acuerdo con su segunda argumentación, cabe entender que con la Ley 11/1999 no se pretende atribuir a los municipios competencia sustantiva alguna en la materia urbanística, sino que lo único que se hace es establecer unas reglas de reparto interno entre los diferentes órganos del Ayuntamiento de aquellas competencias que la legislación urbanística correspondiente le atribuya al Municipio, lo que afecta, obviamente, al régimen local como materia y no al urbanismo.

#### **IV. MODIFICACIONES QUE LA LEY INTRODUCE EN MATERIA DE DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS**

El núcleo duro de las reformas introducidas por la Ley 11/1999 se centra, como acabamos de ver, en la reordenación de las atribuciones entre los Plenos y los Presidentes de las Corporaciones. Sin embargo, no podemos obviar, por la importancia que tienen en el quehacer diario de las Corporaciones Locales, las modificaciones que en materia de delegación de competencias introduce la reforma.

Así, la Ley 11/1999 modifica el carácter delegable de determinadas competencias de los Plenos y de los Presidentes de las Corporaciones, lo que incide de un modo directo en las posibles atribuciones que le pueden corresponder, principalmente, a la Comisión de Gobierno y a los concejales-delegados y tenientes de alcalde secundariamente.

<sup>37</sup> L. ORTEGA, «Reformas en el sistema de Gobierno municipal», *op. cit.*, p. 65.

En relación con los Presidentes de las Corporaciones pasan a tener el carácter de indelegables, frente a lo que establecía la anterior regulación, las siguientes atribuciones:

— la concertación de operaciones de crédito de las que son competentes;

— la separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral, competencia que ya era indelegable cuando la detentaba el Pleno;

— la aprobación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como los instrumentos de gestión urbanística y los proyectos de urbanización.

En relación con las atribuciones de los Plenos de las Corporaciones adquieren el carácter de delegables al suprimirse el requisito de su aprobación por mayoría absoluta las siguientes atribuciones:

— la aprobación de operaciones financieras o de crédito y concesiones de quitas o esperas, cuando su importe sea inferior al 10 por 100 de los recursos ordinarios de su presupuesto, mientras que en la legislación anterior se exigía que su importe fuese inferior al 5 por 100 de los recursos ordinarios;

— el enajenamiento de bienes cuando su cuantía no supere el 20 por 100 de los recursos ordinarios de su presupuesto. En la anterior regulación la cuantía se fijaba en el 10 por 100;

— la concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía sea inferior del 20 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto, cuando antes dicha cuantía debía ser inferior del 10 por 100.

Con estas reformas se viene a reforzar la posición de los Presidentes de las Corporaciones frente a los restantes órganos. Y ello por tres razones fundamentales: (i) hacer delegables las competencias del Pleno que antes eran indelegables, lo que permitirá en muchos supuestos su ejercicio por el Alcalde además de por otros órganos; (ii) calificar como indelegables competencias del Alcalde que antes eran delegables; y (iii) establecer que el Alcalde y el Presidente de la Diputación conservan la competencia para el ejercicio de las acciones judiciales respecto de aquellas competencias que hubiesen delegado en otros órganos.

La importancia de estas medidas se refleja singularmente en aquellas Corporaciones en que se carece de mayoría absoluta y en las que los grupos políticos coaligados obligan al Alcalde a que distribuya sus atribuciones, por la vía de la delegación, entre todos ellos. Pues bien, declarando la indelegabilidad de ciertas competencias, tales como las relativas a la materia urbanística, se garantiza, de algún modo, una mayor coherencia y estabilidad en la actuación municipal, si bien se limita, a su vez, la posible viabilidad de algún pacto de gobierno.

## V. CONCLUSIONES

El Pacto local tendría que ser necesariamente un acuerdo de voluntades entre el Estado, las CC.AA. y las Corporaciones locales, cuyo objetivo principal fuese la realización de una distribución de competencias entre las diversas Administraciones, de modo que la Administración más cercana al ciudadano, la Administración local, ejerciese tanto las competencias propias como aquellas que le fuesen delegadas. Sin embargo, el denominado Pacto local desembocó en un paquete de medidas legislativas que no suponen, en ningún caso, una mayor atribución competencial ni una mejora del sistema financiero, sino un potenciamiento de la capacidad de gobierno de los entes locales. Por ello, el núcleo de la reforma se centra en aquellos artículos de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que afectan a aspectos organizativos, funcionales e institucionales del Régimen Local. El análisis de las distintas modificaciones por ella experimentadas a raíz de la aprobación de la Ley 11/1999 nos permite formular, a modo de reflexión final, las siguientes conclusiones.

Desde un punto de vista técnico-normativo, las modificaciones introducidas por la Ley 11/1999 adolecen de algunos errores que pueden ser calificados de sorprendentes si se tiene en cuenta el lento y laborioso proceso de gestación de este texto. En este sentido, es criticable el hecho de que el legislador se olvidase de realizar ciertas modificaciones en la LRRL acordes con las novedades introducidas por la Ley 11/1999. Ello evitaría incertidumbres y equívocos y, por lo tanto, otorgaría mayor seguridad a la actuación de los diferentes operadores jurídicos.

Al margen de estas precisiones técnicas y desde un estricto punto de vista jurídico-administrativo, las reformas introducidas por la Ley 11/1999 son difícilmente susceptibles de una valoración positiva o negativa. Hay que tener en cuenta que todas las reformas comentadas están impregnadas de un marcado carácter político. La Ley no es más que la consecuencia de un

pacto de tal naturaleza, el denominado Pacto local, que pretende establecer un nuevo modelo de Administración local. Sólo teniendo en cuenta esta determinación puede hacerse un juicio de valor de los preceptos comentados y que aquí trataremos de resumir en tres puntos:

(i) La Ley, como ya hemos adelantado, no supone la introducción de un nuevo modelo de Administración Local, ni un nuevo sistema de gobierno local. Como puso de manifiesto, muy acertadamente la Sra. Gil i Miró, representante del Grupo Parlamentario Catalán, en su intervención en el Congreso de los Diputados a lo largo del debate de la Ley 11/1999.

«Los proyectos de hoy no son una propuesta abiertamente reformista o innovadora, son simplemente una respuesta creíble y moderada a algunas de las necesidades que el Gobierno local denuncia. En este aspecto no responden, quizás, a las aspiraciones profundas de mayor autonomía, de más grandes recursos, en suma, de mayor poder de las corporaciones locales, aspiraciones que para su posible consecución deberían integrarse en un proyecto más amplio de redistribución del poder... La razón que informa el carácter de los proyectos que se proponen y que en realidad los convierten en modificaciones administrativas importantes es la de favorecer una mejor autogestión y defensa del ejercicio del Gobierno municipal. Las respuestas normativas podrían considerarse por ello insuficientes respecto a la dimensión de las demandas, pero deben entenderse como instrumentos quizás no políticos en su acepción profunda, pero sí reflexivamente útiles»<sup>38</sup>.

En efecto, a diferencia tanto de las reformas introducidas recientemente en otros países de nuestro entorno, por ejemplo en el caso de Italia, donde el reforzamiento de los poderes de los presidentes de las Corporaciones vino acompañada del establecimiento en el año 1993 de un sistema de elección directa de los mismos, como incluso de modelos alternativos existentes en nuestra propia geografía administrativa, así ocurre con el novedoso modelo gerencial establecido por la Ley de comarcas catalana<sup>39</sup>, la Ley 11/1999 renuncia a introducir un nuevo modelo de organización del gobierno local.

(ii) Ante la renuncia al establecimiento de un nuevo sistema de gobierno local, el legislador apostó por reforzar el modelo de Ayuntamiento diseñado por la inicial redacción de la LRBRL. En opinión de la mayoría de la doctrina<sup>40</sup>, dicho modelo tiene un neto carácter presidencialista en el que el órgano colegiado plenario ostenta las competencias normativas, planificadoras, presupuestarias y de dictar los actos de ma-

<sup>38</sup> *Diario Oficial de las Cortes Generales*, Congreso, 26 de noviembre de 1998, n.º 200, p. 10765.

<sup>39</sup> Sobre el Gerente comarcal puede consultarse el trabajo de C. LOSADA I MARRODÁN, «El Gerente Comarcal», *Autonomies*, n.º 11, 1989, pp. 95 y ss.

<sup>40</sup> Véase, entre otros, F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, 4.ª ed., 1999, p. 89.

yor trascendencia para la Corporación, mientras que el órgano unipersonal superior, el Presidente, ejerce la mayoría de las funciones ejecutivas y representativas <sup>41</sup>. Pues bien, a partir de esta configuración, la modificación es congruente con el modelo vigente, profundizando en él, al otorgar mayores atribuciones a los Presidentes de las Corporaciones con el fin de garantizar una gestión más ágil y eficaz y una mayor estabilidad del sistema <sup>42</sup>.

Sin embargo, este reforzamiento de la posición institucional de los Presidentes de las Corporaciones no está exento de ciertos peligros y carencias. En primer lugar, en algunas materias, como las de personal, la atribución de las nuevas competencias a los Alcaldes y Presidentes de las Corporaciones puede acentuar determinadas patologías referidas, como ha puesto de manifiesto ORTEGA, a un excesivo decisionismo político poco receptivo a las objeciones formales suscitadas por los servicios técnicos <sup>43</sup>. En otras, como son las competencias en materia económica, es necesario que el Pleno ejerza de forma efectiva sus potestades de control a través de la aprobación de los instrumentos normativos y planificadores correspondientes.

La reducción de las posibles atribuciones de la Comisión de Gobierno viene a limitar su papel de auténtico equipo de gobierno que, a pesar de estar bajo la Presidencia del Alcalde o Presidente de la Diputación, en ocasiones mitigaba el peligro de un excesivo presidencialismo, sobre todo, en los supuestos tan frecuentes de ausencia de mayorías absolutas.

La reforma olvida que este reforzamiento de las atribuciones de los Alcaldes va a generar, en no pocas ocasiones, problemas de carácter técnico que, sobre todo en los Municipios pequeños, difícilmente se podrán solucionar con los cuadros existentes en la actualidad. Éste es un problema que se podría haber evitado a través de la introducción de criterios y técnicas gerenciales.

Frente a estas limitaciones la articulación de los diversos mecanismos de control merece una valoración francamente positiva en cuanto lógica

---

<sup>41</sup> Es un modelo presidencialista desde el punto de vista de la distribución funcional entre el Pleno de la Corporación y su Presidente, porque no hay que olvidar, como afirma L. ORTEGA («El Alcalde como elemento de la organización municipal», *op. cit.*, p. 47), que «el Alcalde obedece a la confianza de la mayoría absoluta de Concejales, por lo que si, a veces, se utiliza la expresión de presidencialismo para significar la posición institucional del Alcalde, en la realidad, el Alcalde es fruto del sistema de democracia parlamentaria».

<sup>42</sup> En el mismo sentido, M. AYUSO RUIZ-TOLEDO, *op. cit.*, p. 262.

<sup>43</sup> L. ORTEGA, «Reformas en el sistema de Gobierno Municipal», *op. cit.*, p. 69.

contrapartida del traspaso de competencias ejecutivas a los Presidentes de las Corporaciones. Sin embargo, no pueden obviarse las limitaciones que la singular dinámica política de cada Corporación pueda introducir en dichos mecanismos.

(iii) Por último, lo que para nosotros resulta más decepcionante de la reforma es su escasa sensibilidad frente a uno de los problemas más denunciados por parte de la doctrina en los últimos tiempos, el de la excesiva uniformidad de la normativa local <sup>44</sup>. La reforma, a pesar de incidir de forma inmediata en materia económica y de personal, no tiene en cuenta la diversidad de recursos materiales y humanos reales, fundamentalmente, de los Municipios. Como sostiene ORTEGA, no cabe duda de que el contenido de la reforma es fácilmente asumible por los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y por las Diputaciones provinciales. Sin embargo, son legítimas las dudas que pueden surgir respecto a Corporaciones sin los suficientes cuadros técnicos que respalden la actuación de la Alcaldía <sup>45</sup>.

Al reforzamiento de la naturaleza uniformista del texto básico local colabora el hecho de que con la reforma se amplía sustancialmente la esfera de la regulación básica local. En efecto, el Estado en ejercicio de las competencias que la CE le atribuye y de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional decidió en esta reforma incluir, dentro del concepto básico, reglas que en la anterior regulación no tenían tal carácter. De este modo, las competencias normativas autonómicas se van a ver sustancialmente limitadas incluso en materias de competencia exclusiva de las mismas, como ocurre en el caso del urbanismo. Todo ello revertirá en un mayor uniformismo en el funcionamiento de las entidades locales sin tener siquiera en cuenta las singularidades que puedan establecer las normas sectoriales o generales locales autonómicas.

En definitiva, las reformas introducidas en esta materia, sin llegar a suponer un verdadero cambio en el sistema de gobierno local vigente, sí suponen una profundización sustancial del carácter presidencialista de las Corporaciones. El éxito o fracaso de los cambios producidos difícilmente puede ser enjuiciado en este momento. Sirvan estas notas, simplemente, de reflexión y alerta de algunos de los problemas que los mismos plantean.

<sup>44</sup> Véanse, en este sentido, L. ORTEGA, «La reforma de la Administración Local», *op. cit.*, p. 93 y T. FONT I LLOVET (La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio», *op. cit.*), hace referencia a la existencia de una rígida uniformidad en el régimen local (p. 16), pero también reconoce que hay una cierta tendencia en los últimos tiempos a matizar y atemperar la uniformidad y la consiguiente entrada de elementos de diferenciación que hacen más efectiva la capacidad de gobierno responsable (pp. 34-39).

<sup>45</sup> L. ORTEGA, «Reformas en el sistema de gobierno municipal», *op. cit.*, p. 69.

