

ORGANIZACIÓN MUNICIPAL XERAL E PARTICULARIDADES DOS MUNICIPIOS DE GRAN POBOACIÓN

Francisco Javier Castiñeira Izquierdo

Secretario xeral do Concello de Santiago de Compostela

A organización municipal en xeral. Estado da cuestión á entrada en vigor da Lei 57/2003, do 16 de decembro para a modernización do goberno local

1. A organización municipal: réxime, goberno e Administración local

Á hora de situar e distinguir os órganos que van activar o exercicio das competencias que lle dan forma á «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses», art. 137 da CE, é conveniente, como fai Julio Castela Rodríguez no seu excelente *Manual de organización y funcionamiento de las corporaciones locales* (1990), distinguir os conceptos relativos a réxime, goberno e administracións locais:

Réxime local: algúns autores como García de Enterría definen o réxime local como «una auténtica estructura», que tras a Constitución, e parafraseando o Fundamento xurídico primeiro da STC 21-12-89, é unha materia con perfís propios que abrangue moito máis alá da potestade de autoorganización e que se estende a unha morea de competencias diferenciada e recoñecible que, dada a súa plasmación política e administrativa, é obxecto de estudo tanto desde a ciencia política coma desde o dereito administrativo con substantividade propia.

Goberno e Administración local: de conformidade co disposto no art. 19.1 da Lei 7/1985, do 2 de abril, «El gobierno y la Administración municipal... corresponde al Ayuntamiento integrado por el Alcalde y los Concejales».

No apartado 2 do dito artigo reitera o disposto no art. 140 da Constitución española resaltando o carácter representativo dos órganos decisivos, nos que coincide o dobre carácter político e administrativo.

Ao distinguir a lei entre goberno e administración está concibindo os entes locais necesarios como corporacións revestidas de natureza política de contido máis amplo que o meramente administrativo e cuxa dobre consideración dista de ser banalmente académica, xa que significa que das entidades locais poden dimanar auténticos actos políticos que, como sabemos, teñen un tratamento xurídico diferenciado.

A pesar de que parte da doutrina con Entrena Cuesta considera que «los Entes Locales son Administración Pública», á que o Tribunal Constitucional parece darlle a razón ao considerar exclusivamente administrativo da autonomía das provincias e concellos –argumento que recolle Morell Ocaña–, nós concordamos con Castelao para disentir da doutrina mencionada e respectuosamente tamén do razoamento da sentenza do Constitucional do 28 de xuño de 1981. A nosa matización entendémola referida aos municipios, xa que, polo menos ao modesto xuízo de quen subscribe, a consideración das provincias non está tan clara, por un lado o carácter de representación de segundo grao na elección dos seus deputados e, por outro, polo carácter subsidiario de gran parte das súas competencias.

Volvendo aos concellos, existen dous importantes argumentos que avalan a autonomía política da que gozan:

- Polo carácter representativo e orixe democrática dos membros dos concellos, de elección máis viva e directa, se cabe, que nas outras instancias constitucionais («...cauces inmediatos de participación cidadana en los asuntos públicos...», art.1, LBRL). Carácter representativo que dimana da propia Constitución española (art.140).
- Porque ao derivar a autonomía municipal para a xestión dos seus intereses a Constitución, o seu contido, como afirma Parejo Alfonso, ten –aínda que con distinta intensidade, matizamos– «una sustancia igual».

En definitiva os acordos municipais non obedecen a «un mero complemento da potestade organizatoria do Estado, nin se pode predicar deles un mero carácter reglamentario» (Julio Castelao).

Por outra parte, a vella distinción administrativa e excesivamente convencional, que distingue entre entidades territoriais dotadas de autonomía política (aquelas que poden producir normas con rango de lei for-

mal por conter nos seus estatutos asembleas lexislativas) e entidades territoriais que posúen só autonomía administrativa porque só poden exercer a potestade regulamentaria, resulta insuficiente ante a realidade da importancia e posición ideolóxica que supón opcións coma as da aprobación dun determinado orzamento ou dun plan xeral de ordenación urbana.

Por último, concluiremos este epígrafe aseverando que o lexislador estatal xa foi consciente do dobre carácter político e administrativo que ese concita nos concellos, pois dunha dicción literal do repetido artigo 19.1 dedúcese que se este considerase os termos goberno e administración como sinónimos empregaría a disxuntiva *ou* en lugar da copulativa *e*.

2. A adopción de decisións na Administración municipal

Centrándonos na Administración municipal, como dixemos na introdución do relatorio, esta obedece aos mesmos principios constitucionais contidos no art. 103.1 da CE, o problema é quen ou que órganos poden ditar as decisións xurídicas ou, dito doutra maneira, poden producir actos administrativos.

A distinción coas outras administracións é clara: na administración municipal correspóndelles só aos órganos representativos ou de carácter político (o concello integrado polo alcalde e os concelleiros).

En efecto, na Administración local a burocracia non cumpre ningún papel ao nivel decisorio, o seu papel é inferior ao subordinado e meramente auxiliar ou colaborador a nivel de estudo, proposta ou execución material. O artigo 69 da LBRL reserva as facultades de decisión «que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley».

Así, mentres que, por exemplo, na Administración do Estado aínda que o Goberno dirixe a administración civil (art. 97 da CE), iso non é óbice para que o art. 6 da Lei 6/1997, do 14 de abril, de organización e funcionamento da administración xeral do Estado (LOFAXE) dispoña a existencia duns órganos superiores dos departamentos ministeriais aos que lles atribúe fundamentalmente funcións políticas, que se distinguen doutros órganos que aínda que, de nomeamento decretal ou político, con todo, teñen carácter fundamentalmente técnico como os directores xerais, que aínda que órganos subordinados posúen determinada capacidade decisoria tanto en materia organizativa (circulares) coma relacional *ad extra* (resolucións) como poñen de manifesto os artigos 16 e 18 da LRXAE, do 17 de xullo de 1956; na Administración municipal non existe a posibilidade legal de que, empregando técnicas de desconcentración, órganos distintos aos que compoñen o concello asuman, agás estritas excepcións que neste contexto se poderían considerar case anecdóticas (providencias de prema dos tesoureiros, decisións de órganos colaboradores en materia urbanística, etc.).

Esta situación leva consigo unha gran problemática nos concellos máis importantes ou, para aqueles con características especiais de carácter urbanístico, turístico, etc., sen que, como veremos, o recurso aos funcionarios eventuais poida relevar aos órganos representativos das súas responsabilidades polas decisións xurídicas, aínda a pesar de que poden non reunir as calidades técnicas necesarias.

Sen estenderme na consideración técnica das características dos chamados «funcionarios eventuais», que excedería o obxectivo do relatorio, para os efectos que nos interesan é necesario precisar en primeiro lugar que o termo *funcionario eventual* en lugar de *persoal eventual*, como se denomina tanto no art. 89 da LBRL coma, sobre todo, no art. 20.2 da Lei 30/1984, do 2 de agosto, precepto básico en materia de función pública, deriva do art. 176 do Texto refundido que, ademais, ofrece a particularidade máis significativa de que este persoal pode desempeñar «determinados puestos de carácter directivo, incluídos en la relación de puestos de trabajo de la Corporación».

Á marxe da extralimitación que supón a redacción do artigo 176 que vulnera os artigos 20.2 e 15 da Lei 30/1984, ademais do art. 89 da LBRL, podendo incurrir en *ultra vires*, pois a teor destes preceptos de orde prioritaria, o persoal eventual só pode desempeñar postos de confianza ou de asesoramento e non postos reservados a funcionarios de carreira, o certo é que non soluciona o problema esencial.

Se ben o seu nomeamento é de carácter político (o seu nomeamento e cese correspóndenlle ao alcalde e cesan automaticamente cando expire o seu mandato, art. 104 LBRL) e teñen condición de directivos, polo tanto, capacidade de mando dentro da organización, máis alá do asesoramento; con todo, non poden exercer por delegación facultades decisorias *ad extra*, como antigamente o facían os delegados de Servizos de Madrid e Barcelona ao amparo do determinado nas súas leis especiais.

3. A Lei 57/2003, do 16 de decembro

Precisamente para intentar romper este modelo tradicional, especialmente polo que aos municipios se refire, a reforma segue a estela iniciada mediante a anterior Lei 11/1999, do 11 de abril, se ben distinguindo dous grupos de concellos, a inmensa maioría ou afectados polo réxime común e as chamadas «grandes cidades» para os cales se adiciona como gran novidade o Título X que supón unha ruptura co réxime local tradicional, pois constitúe un auténtico réxime estatutario especial que lle trata de dar resposta á problemática enunciada na introdución, nun difícil equilibrio entre innovación e o respecto ás previsións constitucionais que enmarcan o réxime local, de obrigado cumprimento.

A. Principais novidades no réxime común

Polo que se refire á organización municipal xeral, obxecto destes modestos apuntes e da miña intervención nas xornadas, as novidades para estes concellos non son moi relevantes destacando en todo caso;

Alcalde: o apartado c) do art. 21.1 redáctase cunha mellor técnica ao prever supostos contemplados nas disposicións legais, mediante as cales outros membros da corporación, por diversas circunstancias, poden presidir os órganos colexiados municipais.

Xunta de goberno: a Comisión de goberno agora se denomina «Xunta de goberno», segundo a *Exposición de Motivos* para enfatizar o seu carácter de órgano decisorio. Como veremos isto último é certo para os concellos afectados polo réxime especial, pero non así no resto onde continua carecendo de competencias *per se*, en idénticas condicións. Por outra parte, aínda que o *Diccionario de la Real Academia*, entre outras acepcións, define *xunta* como «conjunto de los individuos nombrados para dirigir la colectividad», para a ilustre Institución *comisión* ten un significado parecido, ademais de que, seguindo a nosa tradición, ninguén negará que a Comisión municipal permanente, anterior á Lei de bases, tiña importantes competencias decisorias.

No artigo 20.1 d) créase a Comisión especial de suxestións e reclamacións, obrigatoria só para as grandes poboacións, pero optativa para o resto dos concellos, sempre que se decida mediante acordo plenario, adoptado co *quorum* da maioría absoluta, ou ben se dispoña no correspondente regulamento orgánico.

Pleno: no ámbito do réxime común ao que agora nos referimos as únicas novidades serían as seguintes. Engádesse oportunamente, pois a omisión na normativa local e electoral causaba non poucos quebracabezas, a obriga de que as sesións nos debates das mocións de censura e a cuestión de confianza sexan públicas e que a votación será nominal en todo caso.

Delegacións: non varía o sistema de delegacións tanto do Pleno coma do alcalde.

Mancomunidades: permite no novo parágrafo 5º do artigo 44 que as comunidades autónomas prevexan nas súas leis a integración de concellos pertencentes a outras comunidades, o cal redundará sen ningunha dúbida na eficacia dos servizos.

Grupos políticos: o artigo 73.3 regula a constitución dos grupos políticos locais e as previsións para os membros das corporacións non adscritos.

Engádesse un parágrafo 4º de contido político que impide que os dereitos económicos dos tráfugas sexan superiores aos demais membros da corporación. En todo caso, a súa aplicación regularase de conformidade ao previsto nos respectivos regulamentos orgánicos.

Sistema para a adopción dos acordos plenarios: a lei reforzou a gobernabilidade en aspectos moi importantes, dun lado porque desaparece o *quorum* reforzado dos 2/3 do número de feito e maioría absoluta legal de membros, por conseguinte, o único *quorum* especial represéntao a necesidade da maioría absoluta legal para a adopción dalgúns acordos e, doutro, porque a partir de agora non é preciso este último *quorum* para a aprobación da imposición e ordenación dos recursos propios de carácter tributario (ordenanzas fiscais).

Organismos autónomos: sen prexuízo de que sobre este tema se profundizará no relatorio sobre servizos, con todo, a remisión ao disposto na LOFAXE polo novo artigo 85 bis e as especialidades correspondentes, tamén afectan aos aspectos organizativos, pois, ademais da creación e control plenario, deberán estar adscritos a unha concellaría determinada, cuxo titular ostentará a presidencia executiva.

O mesmo se pode predicar das chamadas «entidades públicas empresariais», aínda que esta forma de xestión directa non parece frecuente nos municipios suxeitos ao réxime común.

Participación cidadá e exercicio da iniciativa popular: a novidade máis importante prodúcese neste ámbito pola regulación contida no artigo 70 bis. Modúlase o exercicio do dereito segundo o número de habitantes, acótase o seu obxecto e requírese, segundo a materia, os informes preceptivos do secretario e do interventor.

En todo caso, a regulación autonómica será, así mesmo, de aplicación, en concreto polo que respecta a Galicia a iniciativa popular contéplase no artigo 257 da Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia.

Por último, en consonancia cos tempos, o apartado do artigo 70 bis contén un mandato aos concellos, de fonda repercusión en toda a organización, como a obriga de impulsar na medida do posible a utilización das modernas tecnoloxías da información, para facilitar a participación e a comunicación cos veciños.

B. O réxime especial para os municipios de gran poboación

Introdución

Como anticipabamos, quizais o motivo fundamental (para algúns dos demais aspectos foron pura maquillaxe) da lei foi provocar a ruptura do uniformismo. En principio, a reforma lexislativa contemplouse para as grandes urbes, aínda que despois estendeu a posibilidade de aplicación a poboacións menores (unhas 80), iso si, a través dunha lei autonómica.

Polas pretensións deste esquema, non podo profundar nesta reflexión pero, á marxe da eficacia que conseguirán as cidades máis grandes, onde a cultura das administracións superiores xa é un hábito, o certo é

que para unha parte non desautorizada da doutrina, algúns aspectos formulan serias dúbidas de constitucionalidade, como a falta de sintonía co artigo 140 da CE que produce a cuestión da introdución na Xunta de goberno de membros alleos á condición representativa de concelleiro, pero que precisamente son designados para encabezar a administración municipal e, en consecuencia, poidan ditar actos administrativos con plenos efectos xurídicos, sen que para un amplo sector doutrinal sirva de excusa a cita da propia *Exposición de Motivos*, de que esta posibilidade resulte «totalmente incardinada en el modelo europeo» (artigo 3.2 da Carta europea da Autonomía local). É certo que o modelo xeral é máis que inconveniente para moitos concellos, como poñía de manifesto ao inicio deste traballo, pero iso non lle saca razón a quen considera que se debería adaptar a Constitución.

En calquera caso este funcionario non pretende tomar partido e, por iso, sinalo que os autores da norma aducen en defensa da máis escrupulosa constitucionalidade que a participación na xestión de persoas alleas á corporación municipal se produce nun órgano executivo (Xunta local) e non no propiamente representativo ou Concello Pleno. Tamén é verdade que, aínda cando sinalabamos o carácter subordinado da burocracia municipal, nalgúns aspectos se produciu a quebra do rixido sistema do exercicio do «gobierno y administración municipal» mediante a cobertura de normativa inferior á presente lei.

A impresión da que participamos algúns é de que a reforma acaba de comezar e non só porque este Título X precise o axeitado desenvolvemento regulamentario senón porque quedan cuestións pendentes como a elección directa do alcalde que, por certo, se podería facer sen violentar o texto constitucional ou, incluso, a modulación ou gradación de sistemas de xestión que evitaría a creación dunha estrutura excesiva e custosa para cidades de tamaño medio, que escollerán a vía do Título X como mal menor. En todo caso, e só por citar a título de exemplo aspectos tales como a organización por distritos ou a creación dos tribunais económico-administrativos, etc., de difícil cumprimento en pequenas capitais de provincia por razóns obvias, van propiciar a moderación do sistema a non moi longo prazo.

Ámbito de aplicación

O artigo 121 distingue dous grupos de concellos;

a) De aplicación directa: os concellos de máis de 250.000 habitantes ou as capitais de provincia de máis de 175.000 habitantes.

b) Previa petición do Pleno por maioría absoluta, a través da lei do Parlamento autonómico, os concellos capital de Comunidade autónoma, de provincia ou aqueles que tendo máis de 75.000 habitantes posúan especiais circunstancias económicas, sociais, históricas ou culturais

(conceptos indeterminados que valorará en todo caso o respectivo lexislador autonómico).

Cuestión non banal en relación cos concellos do segundo grupo é a tramitación da petición, pois se é a través do proxecto de lei presentado polo Consello de goberno da Comunidade autónoma, os criterios de oportunidade propios da autonomía municipal veranse mediatizados polo executivo, a non ser que se interprete que en todo caso a lei obriga a este a formular a solicitude ante o Parlamento.

A Lei 5/2004, do 28 de xuño, para a aplicación aos concellos de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra e Santiago de Compostela do réxime de organización dos concellos de gran poboación, entrou en vigor o día 8 de xullo, segundo o teor literal da súa única disposición final.

Réxime de organización e funcionamento:

■ O Pleno: organización e competencias

Dada a potenciación da Xunta de goberno como órgano executivo coas máis amplas competencias, o Pleno configúrase como un órgano cuasiparlamentario pois, dun lado, as competencias reservadas son as estruturais como a aprobación dos orzamentos e as disposicións de carácter xeral de contido orgánico, tributario, financeiro e de ordenanzas, así como a división en distritos, etc., e, por outro lado, propíciase a acción da oposición para o exercicio do control ou fiscalización dos órganos de goberno para o que posúen diversas ferramentas que van desde o axuizamento a través da Comisión de reclamacións e suxestións, ata a configuración, no sentido máis imparcial e máis amplo, da función asesora do secretario xeral do Pleno, ao engadir a obriga de informe a petición da cuarta parte dos concelleiros no exercicio xenérico das funcións de fiscalización e control dos órganos de goberno (aspectos sen ningunha dúbida do desenvolvemento regulamentario).

A titularidade da súa presidencia correspóndelle ao alcalde, quen poderá delegar tanto a convocatoria das sesións coma a propia presidencia nun dos seus membros.

A Secretaría do Pleno será exercida polo seu secretario xeral que deberá pertencer á escala de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional da categoría regulamentaria e cuxas funcións comentarei no punto que lle adique aos funcionarios.

As comisións informativas: o Pleno contará como nos concellos do réxime común coas comisións que, previo ás decisións do Pleno, estuden, informen ou propoñan os asuntos pero, cunha importante excepción, pois as ditas comisións poden actuar, ao igual que no Estado, como auténticas comisións delegadas de ámbito sectorial, xa que no réxime especial o Pleno pode delegar nestas a aprobación e a modificación das or-

denanzas e dos regulamentos, a forma de xestión dos servizos e a creación dos organismos autónomos, así como o exercicio das accións xudiciais e administrativas e a formulación dos conflitos de competencias coas outras administracións.

Atribucións do Pleno: en liñas xerais, anticipámolas no comentario introdutorio. Quizais o aspecto máis importante en materia de organización, polo que acontece no réxime especial, é a irrupción da Xunta de goberno como executivo forte a imaxe e semellanza dos executivos estatais ou autonómicos e cuxo ámbito competencial obviamente lle resta potestades aos outros órganos decisorios.

Ao Pleno correspóndelle a aprobación do orzamento e o cadro de persoal, pero non a relación de postos de traballo, tampouco ten facultades de contratación, etc., no exercicio das potestades de autoorganización como a regulación do Pleno, Consello social da cidade, a regulación da Comisión especial de suxestións e reclamacións e establecer o réxime retributivo dos membros do Pleno e dos órganos superiores e directivos municipais. Na planificación e xestión xerais, a aprobación do plan xeral de ordenación municipal e a definitiva do seu desenvolvemento, as formas de xestión dos servizos públicos e a descentralización por distritos.

En canto ao réxime de sesións unha novidade importante radica na posibilidade que teñen os membros da Xunta de goberno local non concelleiros de asistir aos plenos e intervir nos debates (art.126.2)

■ O alcalde

Como explica a propia *Exposición de Motivos* da lei, o alcalde ostenta menos atribucións xestoras que no réxime común. Conserva importantes funcións políticas pero desvincúlase da xestión ordinaria municipal, que queda en mans dunha Xunta de goberno cuxos membros son nomeados e cesados libremente polo alcalde, é dicir, en termos xerais, como o Pleno nomea ou censura ao alcalde, pero non ostenta veto ou xerarquía mentres exerza as súas funcións.

No artigo 123 sinálanse as competencias que son as residuais que non lle corresponden á Xunta de goberno (brillan polas súas ausencias as relativas á disposición do gasto e contratación) e que coinciden en gran parte coas que atribúe o réxime común en canto á representación, dirección política e responsabilidade ante o Pleno.

A excepción das competencias relacionadas nos apartados b), e), h), e j) do artigo 123 poderá delegar mediante decreto as súas competencias na Xunta de goberno, nos tenentes alcalde e nos órganos superiores.

■ A Xunta de goberno local

Organización da Xunta de goberno local: o número dos membros da Xunta non se pode exceder dun terzo do número legal dos membros do Pleno, se ben a novidade con tan importantes consecuencias xurídicas e políticas radica en que o alcalde pode nomear membros alleos á corporación, sempre que o seu número non supere un terzo dos membros da Xunta excluído o alcalde. En todo caso, para a válida constitución da Xunta será condición indispensable que o número de concelleiros presentes sexa superior.

Desde o punto de vista da xestión administrativa, un cambio importante constitúe a figura do concelleiro-secretario (concelleiro fedatario en Francia e noutros países). Digamos que o desapoderamento da fe pública tradicionalmente atribuído ao secretario xeral (carecemos de tempo para comentar as razóns que o avalan) se produce debido ao razoamento de carácter político da Xunta de goberno a semellanza do que sucede nas outras administracións territoriais.

En calquera caso, o desapoderamento aludido é máis formal que outra cousa, pois créase un chamado órgano de apoio á Xunta de goberno, encarnado por un secretario petente á escala con habilitación de carácter nacional e que actuará como auténtico secretario do Goberno municipal ao exercer a fe pública de todos os actos e acordos que se deriven das decisións da Xunta (Disposición adicional 8ª). Ademais de que a práctica o configurará como órgano asesor do concelleiro-secretario na preparación dos asuntos e o asistirá no exercicio das súas funcións. En definitiva, agás nas reunións de claro contido político, o secretario de apoio será requerido para que este presente, asesore e redacte a oportuna acta aínda que formalmente non o certifique.

As deliberacións como no réxime común son secretas, se ben, a diferenza daquel, poden asistir os concelleiros non pertencentes e os órganos superiores e directivos, cando sexan convocados expresamente polo alcalde.

Os membros da Xunta de goberno responden solidariamente ante o Pleno.

Atribucións da Xunta de goberno local: podemos distinguir por unha parte as relativas á preparación dos asuntos que se deban someter á consideración do Pleno e por outra, as competencias executivas e, dentro destas, as que se lle atribúen plenamente á Xunta de goberno e as que son compartidas co Pleno, correspondéndolle á Xunta a instrución do expediente e ao Pleno a súa resolución definitiva.

As primeiras sintetizariámolas en aprobar os proxectos de disposicións de carácter xeral, o proxecto do orzamento e os proxectos de instrumentos de ordenación urbanística cuxa aprobación definitiva ou provisional lle corresponde ao Pleno.

Entre as importantísimas funcións executivas destacaríaa, en primeiro lugar, que a Comisión exerce, practicamente en exclusiva, todas as atribucións que comportan disposición de gasto (gobemar é gastar), é dicir, só condicionadas aos límites marcados polo orzamento aprobado pola corporación municipal. En definitiva, contratacións, adquisición de bens, concesións, operacións de crédito, etc., apartados f) e g) do art. 127.1.

Concesión de calquera tipo de licenzas.

Todas as competencias incluídas na materia de persoal e recursos humanos, excepto a que lle corresponde ao Pleno e ao alcalde, con respecto aos órganos directivos, ao persoal eventual e á aprobación xenérica do cadro de persoal vía orzamento.

O nomeamento e cese dos titulares dos órganos directivos, excepto os funcionarios da escala de Administración local con habilitación de carácter nacional.

Os actos que en materia de procedemento administrativo lle correspondan (accións xudiciais ou revisión de oficio de actos administrativos).

Por último, compartidas co Pleno, as aprobacións dos instrumentos de desenvolvemento do plan xeral de ordenación municipal, cuxa instrución lle corresponde á Xunta e a aprobación definitiva ao Pleno.

A Xunta de goberno local poderá delegar nos tenentes alcalde, nos demais membros da Xunta (allicos á Corporación) e, de ser o caso, aos órganos superiores todas as competencias que lle atribúe o artigo 127 da Lei, a excepción das incluídas no artigo 127.1 apartados e), f), g) e h).

■ Os distritos

Unha das consecuencias perseguidas pola Lei para acadar a oportuna administración áxil e próxima aos cidadáns, xa prevista nas leis especiais de Madrid e Barcelona, é a **obriga de crear distritos** (estamos falando de grandes cidades, de aí a problemática que suscita a incorporación ao réxime especial).

Son administracións desconcentradas cun alcance moi superior ao dunha mera división territorial xa que están dotadas de órganos de xestión e posúen, para iso, unha porcentaxe mínima de asignación orzamentaria.

Correspóndelle ao Pleno a creación dos distritos e a súa regulación a través dunha norma orgánica que prevexa todas as cuestións sobre a súa organización e recursos orzamentarios. A presidencia ostentaraa un concelleiro.

■ A Comisión especial de suxestións e reclamacións

Obrigatoria para os municipios que se rixan polo réxime e como garantía do axeitado sistema operativo de atención ao cidadán que se pretende, o Pleno creará esta comisión especial que terá a mesma composición en calquera outra comisión informativa.

A comisión poderá supervisar a actividade da administración municipal e deberá darlle conta ao Pleno, polo menos unha vez ao ano, mediante o oportuno informe, tanto das queixas presentadas polos cidadáns coma das deficiencias observadas no funcionamento dos servizos municipais.

En todo caso, atendendo ao espírito da lei, deberá garantirse, a través da oportuna norma orgánica, a participación dos veciños no consello representativo cunha presenza suficiente. Sen ningunha dúbida, o artellamento da elección veciñal ou a participación das asociacións consonte á súa representación real, así como as canles de consulta e debate cara ás decisións, van constituír a problemática máis complicada que se ten que resolver.

■ O Consello social da cidade

A Lei de bases de réxime local prevé, no seu art. 69, o establecemento de formas de participación cidadá de conformidade cos procedementos que dispoña a corporación respectiva, no exercicio da potestade de auto-organización, que en ningún caso suporá o menoscabo das facultades de decisión que lles corresponderán aos órganos representativos. O precepto comentado desenvólvese nos arts. 130 e 131 do R.d. 2568/1986, do 28 de novembro para os chamados «consellos sectoriais».

A Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia contempla, á súa vez, esta figura de participación sectorial nos arts. 71 e 72, se ben restrinxida aos concellos de máis de 20.000 habitantes.

En todo caso, no ámbito de aplicación do Título X da lei que comentamos, o Consello social é un consello sectorial obrigatorio. Nel integranse os representantes de organizacións económicas, sociais, profesionais e de veciños (asociacións) máis representativos. Ao igual que acontece coa composición do órgano representativo do distrito, será o regulamento aprobado polo Pleno do concello quen determinará a súa composición e o sistema de elección dos membros ao concello, así como a dependencia orgánica e funcional.

O Pleno na mencionada norma orgánica regulará, así mesmo, as súas funcións, correspondéndolle, en todo caso, como o resto dos consellos, os labores de informe, estudo e proposta en materia de desenvolvemento, planificación estratéxica e grandes proxectos.

■ A Xestión económico-financeira

A lei que regula a xestión económico-financeira no capítulo III do Título X achega interesantes novidades ao adaptar a xestión, distinguindo a fiscalización á que se dota da maior independencia, creando así o órgano da Intervención xeral, cuxo titular debe ser funcionario con habilitación de carácter nacional. Así mesmo, sepárase a función de contabilidade da xestión económico-financeira.

As funcións de contabilidade, tesouraría e recadación serán exercidas por funcionarios con habilitación de carácter nacional, non así as do órgano que desenvolve as de presupostación, función que non está reservada.

O Órgano de xestión tributaria está previsto con carácter optativo, habilitando o Pleno para a súa creación. Será o responsable de exercer as competencias propias da Administración tributaria local como, por exemplo, a xestión, inspección e recadación tributarias, así como a incoación e resolución dos expedientes sancionadores.

Así mesmo, poderáselle encomendar a análise e o deseño da política de ingresos e a proposta e a interpretación das normas tributarias.

O labor do interventor xeral defínese na súa tripla acepción de función interventora, función de control de eficacia, facilitada pola garantía de independencia sobre os demais órganos e entidades municipais, quen deberá prestar toda a súa colaboración (art. 136).

Por último, a lei obriga á creación dun órgano para a resolución das reclamacións económico-administrativas.

Ademais de labores de estudo, ditame e proposta, a máis importante, sen ningunha dúbida, é que actúan como auténticos tribunais económico-administrativos, de tal xeito que se establece que os interesados poderán interpor, con carácter potestativo, unha reclamación económico-administrativa contra o dito órgano, é dicir, unha vez contestado por calquera forma o recurso de reposición contra actos en materia tributaria, sen acudir á xurisdición contenciosa.

O parágrafo 4 do art. 137 regula a súa designación e composición. Serán nomeados polo Pleno co *quorum* da maioría absoluta do número legal de membros entre persoas de recoñecido prestixio, por conseguinte, non teñen porque ser funcionarios do concello respectivo.

■ A Asesoría xurídica

Unha das novidades máis importantes, sequera sexa pola ruptura coa antiga tradición administrativa na Administración local, é a desaparición no ámbito do Título X do posto de traballo e, polo tanto, a figura do secretario xeral do Concello, por mor da creación dun órgano específico que ostenta a asesoría xurídica dos órganos executivos municipais, se ben é certo que, nas cidades xenuínas destinatarias, o secretario xeral, polo menos *per se*, non podía exercer todas as obrigas que a lexislación sectorial, esixíalle ao titular de forma preceptiva e, na práctica, limitábase ao asesoramento persoal do alcalde e ao control e ao asesoramento preceptivo dos asuntos sometidos ao Pleno.

De conformidade co previsto no artigo 129, o órgano da asesoría xurídica é responsable da asistencia xurídica ao alcalde, á Xunta de goberno e aos órganos directivos, ademais da representación e defensa no xuízo do concello, sen prexuízo de que este poida empregar outros letrados ou

convir a defensa coa Administración do Estado ou coa respectiva comunidade autónoma.

Nas súas funcións debe coordinarse ben co secretario xeral do Pleno, cando deba asesorar naqueles asuntos cuxa preparación ou proposta lles corresponda aos órganos executivos pero que deban ser sometidos á decisión do Pleno e, nos seus cometidos máis ordinarios, co secretario ou Órgano de Apoio da Xunta de goberno, a quen lle está reservada a fe pública (por exemplo en materia de contratación administrativa, ademais de informar a Asesoría xurídica debe asistir ás mesas de contratación, pero o secretario debe autorizar os contratos administrativos).

Sen prexuízo de comentar o carácter político ou de confianza do titular no apartado destinado aos directivos en xeral, baste agora con citar que o posto non está reservado, podendo desempeñalo calquera funcionario, licenciado en dereito, pertencente ao grupo A (non necesariamente a un corpo ou escala que teña atribuída a asesoría xurídica) das administracións territoriais (a dicción do parágrafo 2º b) do citado artigo parece excluír a Administración corporativa). O funcionario pasará á situación administrativa de servizos especiais con respecto ao seu posto de orixe.

■ Órganos superiores e directivos

De conformidade co previsto no art. 130 son órganos superiores e directivos municipais os seguintes:

Órganos superiores:

- O alcalde e;
- Os membros da Xunta de goberno local.

Órganos directivos:

- Os coordinadores e directivos xerais das concellarías e as áreas.
- O órgano de apoio á Xunta de goberno local e ao concelleiro-secretario.
- O titular da Asesoría xurídica.
- O secretario xeral do Pleno.
- O interventor xeral municipal.
- De ser o caso, o titular do órgano de xestión tributaria.

Ao igual que no establecido no art. 6 da Lei 7/1996, do 14 de abril (LOFAXE), a LBRL na redacción do artigo 130 distingue entre órganos superiores e órganos directivos.

Refórzase o carácter do Pleno como parlamento pois non se menciona aos membros do Pleno (incluso no proxecto que foi ao Senado non se contemplaba ao secretario xeral do Pleno nos órganos directivos).

Así, ademais do alcalde, son órganos superiores, ao igual que os membros e os secretarios de Estado, os membros da Xunta de goberno local, tanto se son concelleiros coma se son nomeados polo alcalde.

Non se definen nas leis o contido da función directiva profesional, o art. 35 do non nato Estatuto da Función pública mostraba algunhas indicacións que, en todo caso, se recollen na LOFAXE e noutras leis de carácter orgánico.

A función directiva exerceuse polos titulares dos órganos de tal natureza que sexan considerados como tales polas leis de organización e funcionamento de cada administración pública.

A súa situación é distinta á do resto do persoal ao servizo das administracións públicas, pois, por unha parte, non se encontran incluídos na negociación colectiva (na propia LBRL diferencian os das relacións de postos de traballo e, ademais, a fixación das súas retribucións correspóndelle ao Pleno no canto de á Xunta de goberno) e, por outra, están sometidos a control e avaliación da xestión que desempeña e suxeitos a unha responsabilidade especial.

Non obstante, ao igual que na LOFAXE, a Lei de bases contempla dous tipos de directivos moi diferenciados, a saber, aqueles que desempeñan postos reservados aos funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional e os restantes.

Nos primeiros, coordinadores xerais, directores xerais, directores de entes públicos, organismos autónomos, etc., incluído o propio titular do órgano da asesoría xurídica, predomina o factor político de confianza especial emparentado co persoal eventual, aínda cando lles sexa esixido incluso a condición de funcionarios de carreira, pois, o substantivo é o carácter político e o adxectivo o carácter profesional. Na propia Administración autonómica existen cargos como os delegados provinciais, de nomeamento decretal ou político, sen que tal natureza se complique polo feito de que o Consello da Xunta, no exercicio da súa potestade de auto-organización, aprobara no seu día unha norma esixíndolles aos titulares das delegacións provinciais, o título superior e pertenza aos grupos A ou B das administracións públicas. É dicir, a lei o único que fai é establecer unhas cautelas que aseguren o desempeño das tarefas superiores co coñecemento e a profesionalidade pertinentes.

Por conseguinte, todos os funcionarios que desempeñen os postos directivos mencionados pasan, con respecto á administración de orixe, á situación administrativa de servizos especiais, contemplada no artigo 29.2 da Lei 30/84, do 2 de agosto, e que leva consigo a reserva do posto de traballo anterior.

En cambio, os funcionarios da Administración local con habilitación de carácter nacional, **sempre que desempeñen a titularidade dos órganos que exercen as funcións reservadas**, permanecerán na situación administrativa de servizo activo a todos os efectos, xa que, ademais, as vacantes serán provistas de acordo coas normas específicas regulamentarias, é dicir, quedan nunha posición análoga aos subdirectores xerais e asi-

milados na Administración do Estado que, de conformidade co disposto no artigo 6 da LOFAXE, posúen o carácter de órgano directivo aínda que non de alto cargo e, en definitiva, ocupan un posto de carreira administrativa reservado a funcionarios e están sometidos ás disposicións da Lei 53/84 do 26 de decembro, que regula as incompatibilidades do persoal ao servizo das administracións públicas.

O lexislador non fai outra cousa que recoñecer que a persistencia das funcións de fe pública no secretario de apoio á Xunta de goberno, do asesoramento xurídico ao Pleno e das súas comisións, así como do informe sobre o control dos órganos de goberno, residenciadas no secretario xeral do Pleno e as que lles corresponden aos postos desempeñados polos interventores relativas ao exercicio do control e fiscalización pola Intervención xeral, teñen que estar garantidas e, aínda co recoñecemento de que son funcións directivas, deben quedar preservadas aos vaivéns da alternancia e, en fin, ser exercidas coa imparcialidade que demanda o interese público. 