

***Nuevo Régimen Jurídico-Organizativo de los  
“Municipios de Gran Población”.***

Francisco Velasco Caballero  
Director del Instituto de Derecho Local  
Universidad Autónoma de Madrid

## I. Introducción

1. En los últimos años, y sobre todo en la pasada VII<sup>a</sup> Legislatura, los grandes Municipios de España venían reclamando la singularización de su régimen jurídico. Aquí se suman el proyecto de “Carta Municipal de Barcelona” (hoy parcialmente aprobado mediante la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre)<sup>1</sup>, la reclamación intermitente de una “Ley de Capitalidad” para Madrid<sup>2</sup> y una más genérica proclama de singularidad de las ciudades españolas con más de quinientos mil habitantes. Estas reivindicaciones de especialidad se canalizaron políticamente en el Congreso de los Diputados. El Grupo Parlamentario Socialista presentó, el 17 de enero de 2003, una “Proposición no de Ley” por la que se instaba al Gobierno a presentar un Proyecto de Ley relativo a las grandes ciudades<sup>3</sup>. De aquella Proposición no de Ley, y luego de un largo itinerario parlamentario, trae causa la actual Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local (LMMGL).

2. La idea política original quedó desdibujada en el Proyecto de Ley y en el resultado de su tramitación parlamentaria. De un lado, lo que en origen debía ser una “Ley de Grandes Ciudades” fue derivando hacia una Ley de reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL) en la que -entre otras cosas- se introduce un nuevo “Título X” específicamente destinado a singularizar el régimen jurídico de los “municipios de gran población”. De otro lado, la Ley excluye toda regulación competencial o financiera, cuestiones estas capitales para las grandes ciudades. Además, la propia lista de grandes ciudades, a las que sería de aplicación la Ley, se ha ido ampliando progresivamente, al punto de ser aplicable hoy a ciudades pequeñas e incluso medianas<sup>4</sup>. Por último, la propia Ley excluye de su ámbito de eficacia a Barcelona (Disposición transitoria 4<sup>a</sup>

<sup>1</sup> En extenso: A. GALÁN GALÁN, *La carta municipal de Barcelona y el ordenamiento local. El régimen especial del municipio de Barcelona*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001.

<sup>2</sup> Véase: M. ARAGÓN, “El Estatuto de capitalidad de Madrid”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 3 (2003), pp. 20 y ss.

<sup>3</sup> Referencia: 162/000637

<sup>4</sup> En este sentido: A. GALÁN GALÁN, “El régimen especial de los municipios de gran población”, *Anuario del Gobierno Local 2003*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2004, pp. 143 y ss (p. 169)

de la Ley ).

3. La nueva regulación de los “municipios de gran población”, tal y como resulta de la Ley 57/2003, no tiene claro parangón en el Derecho público de nuestro entorno. En los distintos Derechos locales de los *Länder* alemanes se puede identificar una cierta tendencia hacia la singularización (sobre todo competencial) de medianas y grandes ciudades. Ahora bien, lo que no se encuentra es un único régimen jurídico (ni siquiera a escala regional) para aquellas ciudades singularizadas. Junto a los ciento veinte municipios alemanes “no encuadrados en comarcas” (*kreisfreie Städte*) están otros muchos municipios (de entre –aproximadamente– veinte mil y sesenta mil habitantes) con diversas singularidades competenciales. En suma: las grandes y medianas ciudades alemanas con frecuencia disfrutan de regímenes jurídicos singulares, pero no existe un único régimen especial aplicable a aquellos municipios<sup>5</sup>. En otros Estados hay, en ocasiones, una regulación singular para ciudades concretas (es el caso de París, Lyon y Marsella, en Francia<sup>6</sup>). Pero se trata, en todo caso, de regulaciones específicas para ciudades concretas y directamente enfocadas a la solución de problemas singulares propios de esas urbes.

4. El nuevo régimen jurídico de los “municipios de gran población” se inspira, en gran medida, en la forma de organización y funcionamiento del Estado y de las Comunidades Autónomas. De un lado, la nueva regulación del Pleno del Ayuntamiento es en gran medida simétrica a la regulación de las Cortes (en el Estado) y de las Asambleas Legislativas (en las Comunidades Autónomas). Esto se verá luego en detalle. También hay claras simetrías entre la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno (LG) y la nueva regulación funcional del Alcalde y de la Junta de Gobierno de los “municipios de gran población”. Por

<sup>5</sup> Esta fue la conclusión de M. BACIGALUPO, en el curso de verano *Hacia un nuevo Derecho para las grandes ciudades*, organizado por el Instituto de Derecho Local de la UAM y la Fundación Democracia y Gobierno Local en Miraflores de la Sierra el 25 de julio de 2003. La misma conclusión, en relación con los distintos regímenes locales de los *Länder* alemanes, en P.J. TETTINGER, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 3<sup>a</sup> ed., Heidelberg, 1993 (pp. 36 y ss).

<sup>6</sup> Este régimen singular se contenía, inicialmente en la Ley núm. 82-1169, de 31 de diciembre de 1982. Actualmente esa regulación constituye los arts. L2511-1 a 35 del «Code général des collectivités territoriales», en la redacción proveniente de la Ley núm. 2002-276, de 27 de febrero. Estos textos actualizados, en [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

último, también es notoria la similitud entre la regulación de la Administración General del Estado (en la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de 14 de abril: LOFAGE) y la regulación de los “órganos de gobierno” y los “órganos directivos” en el nuevo Título X de la LBRL. La existencia de notorias simetrías no permite, con todo, asimilar el régimen jurídico de los “municipios de gran población” al propio del Estado o de las Comunidades Autónomas. De un lado, el nuevo Título X de la LBRL, aun partiendo del molde de la regulación estatal (o autonómica), introduce modulaciones y matices muy relevantes que singularizan notablemente el régimen de los “municipios de gran población”. Y de otro lado, el contexto sistemático en el que se inserta el Título X de la LBRL dota de un alcance normativo peculiar a los preceptos reguladores de los “municipios de gran población”. Sobre esto volveré en el siguiente epígrafe.

5. El nuevo Título X de la LBRL contiene una regulación extensa (muchos aspectos de la organización local) e intensa (con un alto grado de pormenor) de los “municipios de gran población”. Se puede afirmar, incluso, que la regulación de los “municipios de gran población” es más acabada y completa que la de los municipios de régimen común. Este resultado es llamativo si se repara en que la competencia estatal que ampara el nuevo Título X de la LBRL es (según la propia Disposición final 1<sup>a</sup> de la Ley 57/2003) la enunciada en el art. 149.1.18 CE: “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”. También resulta llamativo que sean precisamente los “municipios de gran población” los que disfruten de menor autonomía organizativa (por comparación con los de régimen común). Por todo ello no es de extrañar que dos Comunidades Autónomas (Cataluña y Aragón) hayan impugnado parte de la regulación de la nueva Ley 57/2003 ante el Tribunal Constitucional. A falta de más información sobre estas impugnaciones, no es posible aventurar cuál ha de ser el resultado de los procesos constitucionales. Aunque si se debe recordar que la jurisprudencia constitucional viene interpretando de forma muy amplia la competencia estatal *ex art. 149.1.18 CE*; interpretación extensiva que no se da, en cambio, en relación con la autonomía local (arts. 137 y 140 CE). Es más: es visible una clara voluntad jurisprudencial de reforzar la competencia estatal básica sobre “régimen jurídico” de la Administración local (art. 149.1.18 CE) a base de

vincular el régimen local básico (que es competencia legislativa del Estado) con la idea de autonomía constitucional de las entidades locales. Tal y como dice la STC 27/1981, FJ 3: “Dado que a través de la garantía constitucional de la autonomía local se configura un modelo de Estado (STC 32/1981, FJ 5), corresponde a los órganos centrales de éste la fijación de principios o criterios básicos en esta materia, de aplicación en todo el territorio estatal, y así se deduce de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE de la Constitución”<sup>7</sup>. Así se explica que la STC 214/1989 no haya objetado la amplia regulación organizativa y funcional de los Ayuntamientos, contenida en la LBRL. Más aún: visto que la jurisprudencia constitucional apenas si ha puesto reparos a que el legislador estatal apruebe regímenes municipales singulares (de “carta”)<sup>8</sup>, fácilmente se puede concluir que tampoco habrá objeciones de principio a que el Estado regule un tipo concreto de organización local (la de los “municipios de gran población”).

## II. Hermenéutica del Título X de la LBRL

6. En apariencia –pero sólo en apariencia- el régimen jurídico-organizativo de los “municipios de gran población” se asemejaría al que es propio del Estado o de las Comunidades Autónomas. Dos serían las razones para esa semejanza: la notoria inspiración de la LMMGL en la organización y funcionamiento del Estado (y, de las Comunidades Autónomas); y el escaso margen dejado por el Título X de la LBRL para que cada Comunidad Autónoma o cada Municipio difiera del régimen estatal uniforme para los “municipios de gran población”. Ninguna de las dos razones es incorrecta. Pero ambas son insuficientes. No se puede negar que el texto del nuevo Título X de la LBRL emula el régimen parlamentario estatal (y de las Comunidades Autónomas) y se inspira claramente en la Ley 50/1997, del Gobierno, y en la Ley 6/1997 (LOFAGE). Y también es innegable que la extensa e intensa regulación del Título X de la LBRL parecería reducir considerablemente los márgenes de regulación (de las Comunidades Autónomas) y de los propios

<sup>7</sup> Claramente en el mismo sentido, más recientemente: STC 159/2001, donde se dice que “el cauce y el soporte normativo de la articulación de esta garantía institucional es la Ley estatal de Régimen local” (FJ 4).

<sup>8</sup> STC 32/1981, FJ 11. En la STC 214/1989, FJ 9, se impone la cautela, eso sí, de que por medio de la configuración de regímenes municipales propiamente singulares (o de caso único) no se limite la autonomía municipal.

municipios. Pero lo que resultaría de una hermenéutica puramente literal no se acompara con una interpretación del Título X de la LBRL con criterios sistemáticos y de conformidad con la Constitución (y más allá aún, con el bloque de la Constitución, que incluye también a los Estatutos de Autonomía). Estos criterios hermenéuticos estos que han de prevalecer sobre los demás “modos de interpretación” enunciados<sup>9</sup>. Tenemos, así, que el régimen jurídico de los “municipios de gran población” no resulta de la simple lectura de los arts. 121 y ss de la LBRL. Veámoslo en detalle.

## 1. Interpretación conforme a la Constitución

7. La simple posición infraordenada de la LBRL, respecto de la Constitución (e incluso de los Estatutos de Autonomía) impone el deber de interpretación de la Ley, de toda Ley, conforme a la Constitución y a los Estatutos. En lo que hace al nuevo Título X de la LBRL, es necesaria una interpretación de los preceptos legales que haga posible la vigencia normativa de las competencias estatutarias sobre régimen local de las Comunidades Autónomas. Y es necesario, además, que la interpretación del Título X de la LBRL se adecue al “principio de autonomía local” que enuncian los arts. 137 y 140 CE.

8. Vamos primero con la interpretación del Título X de la LBRL conforme a las normas competenciales del “bloque de la constitucionalidad”. Se puede asumir, como punto de partida argumental, que el Título X de la LBRL está amparado por la competencia estatal *ex art. 149.1.18 CE*. Ahora bien, dado que la competencia estatal en este caso sólo es de “bases”, es necesario interpretar cada precepto del Título X de manera que aún reste un amplio margen de opción normativa para cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con los términos de su Estatuto. Esto obligará a excluir –por contrarias al bloque de la constitucionalidad- interpretaciones del Título X que releguen a las Comunidades Autónomas a una regulación meramente “complementaria” (por tanto, sin margen de “desarrollo”). Es sabido que

<sup>9</sup> En este sentido, aludiendo al criterio sistemático-teleológico (que a mi juicio incluye la interpretación de la Ley conforme a la Constitución): C.W. CANARIS, *El sistema en la jurisprudencia*, traducción de la 2º edición alemana (Berlín, 1983), por J.A García Amado, Fundación Cultural del Notariado, Madrid, 1998, p. 105, nota 23

varias Comunidades Autónomas –como Cataluña– tienen atribuidas competencias exclusivas sobre “régimen local”, con el único límite de las leyes que dicte el Estado al amparo del art. 149.1.18 (art. 9.8 EAC). Otras Comunidades Autónomas, como Madrid, tienen atribuidas competencias de desarrollo normativo sobre régimen local “en el marco de la legislación básica del Estado” (art. 27.1 EACM). En ambos casos, una hermenéutica adecuada al bloque de la constitucionalidad impone una lectura estricta (y en ocasiones restrictiva) de las normas del Título X LBRL; una interpretación que permita leer aquellos preceptos como “bases” y no como regulación acabadas y cerradas. Por lo demás, el hecho de que algunas Comunidades Autónomas opten por no desarrollar el Título X de la LBRL nada dice la interpretación de la LBRL, pues su alcance normativo no pende de la legislación autonómica de desarrollo, sino de las normas competenciales (de la Constitución y los Estatutos) a los que somete.

9. Además, las normas del Título X de la LBRL han de interpretarse conforme al “principio” de autonomía local enunciado en los arts. 137 y 140 CE. No se trata sólo de una interpretación que permita evitar todo reproche de inconstitucionalidad (por infracción de la garantía institucional de la autonomía local). Se trata de algo más: de interpretar las normas de la LBRL de la manera *más favorable* a la autonomía local garantizada por la Constitución. Esa interpretación *más favorable* es justamente la consecuencia de que estemos hablando ahora de un “principio” normativo (en sentido estricto), y no de una mera “garantía institucional” (límite negativo al legislador). Es cierto que la jurisprudencia constitucional se viene refiriendo a la autonomía local, desde el principio, como una “garantía institucional” que asegura un “mínimo” de participación en los asuntos de interés local<sup>10</sup>. Pero por mucho que esa afirmación estereotipada llegue hasta hoy<sup>11</sup>, lo cierto es que a ese enunciado se añaden otros que no sólo exigen un mínimo funcional, sino algo más. La jurisprudencia referida a los arts. 137 y 140 CE habla con frecuencia de “principio de autonomía local” (en lugar de simple “garantía institucional de la autonomía local”)<sup>12</sup>. En este enunciado va implícita la idea

<sup>10</sup> STC 214/1989, FJ 13 c).

<sup>11</sup> SSTC 40/1998, FJ 39; 159/2001; 204/2002, FJ 13

<sup>12</sup> En la jurisprudencia constitucional: SSTC 4/1981, FJ 3, 32/1981, FJ 3; 2/1987, FJ 2; 159/2001, FJ 12; y en la judicial: SSTS 27 de enero de 2000, Ar. 51; 22 de junio de 2000, Ar. 7568; de 18 de abril de 2002, Ar. 4834;

de que la Constitución opta por el “máximo posible” de autonomía local; no por un mínimo infranqueable. Esa opción por el “máximo posible” es precisamente lo propio de un “principio normativo”<sup>13</sup>: la Constitución encarga a todos los poderes públicos la realización de la autonomía local hasta el límite en que lo impidan otros principios o normas constitucionales (como las que aseguran la autonomía política de las Comunidades Autónomas [art. 2 CE]; o la eficacia administrativa [art. 103.1 CE]). En el mismo sentido hay que reseñar que, en ocasiones, la jurisprudencia constitucional equipara el mandato de autonomía local del art. 140 CE con la autonomía local exigida por el art. 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local, de 1985; también el Tribunal Supremo traza en ocasiones esa equiparación<sup>14</sup>. Y recuérdese que en aquel Convenio internacional no se habla de “mínimos” funcionales de autonomía, sino “ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos”. Hay aquí una opción de principio *favorable* a la autonomía local, más que la preservación del contenido esencial de una institución. Toda la exposición precedente permite afirmar que el Título X de la LBRL ha de ser interpretado de la forma más favorable posible para la autonomía municipal. Sólo allí donde el “principio de autonomía local” concurre con otro principio constitucional prevalente puede limitarse el alcance de la opción constitucional a favor de la autonomía municipal. De esta manera, toda norma del Título X de la LBRL ha de ser interpretada de tal forma que cada Municipio disponga del *mayor margen posible de autoorganización*; esa interpretación maximizadora de la autonomía municipal sólo habrá de limitarse allí donde otro principio constitucional entre en colisión con el de autonomía local. A *priori* no parece claro qué principio constitucional puede frenar una interpretación restrictiva del Título X de la LBRL.

<sup>13</sup> Por todos, JM. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000, pp. 39 y ss.

<sup>14</sup> Así, STS de 18 de junio de 2001, Ar. 8744

## 2. Interpretación sistemática del Título X de la LBRL

10. Según anuncié más arriba, la interpretación sistemática del Título X de la LBRL aleja el régimen jurídico de los “municipios de gran población” respecto de la regulación jurídico-organizativa del Estado o de las Comunidades Autónomas. Mediante esa interpretación sistemática se ha matizar contundentemente, por de pronto, la denominada “parlamentarización” del gobierno local. Como en seguida se argumentará, el sistema en el que toma sentido el nuevo Título X de la LBRL es el “régimen local” español. No el régimen parlamentario diseñado por la Constitución (y los Estatutos de Autonomía) para regular las relaciones entre gobiernos y parlamentos.

11. Los arts. 121 a 138 LBRL no contienen, obvio es, una regulación completa –ni siquiera desde el punto de vista organizativo- de los “municipios de gran población”. No sólo porque la LBRL sólo puede contener normas “básicas” sino, lo que es ahora más importante, porque el Título X de la LBRL sólo pretende una singularización parcial de los “municipios de gran población”. Por eso establece la nueva Disposición adicional 11<sup>a</sup> de la LBRL (introducida por la LMMGL) que “las disposiciones contenidas en el Título X para los municipios de gran población prevalecerán respecto de las demás normas de igual o inferior rango en lo que se opongan, contradigan o resulten incompatibles”. Así que, allí donde el Título X no contiene normas especiales para los “municipios de gran población” rigen las normas generales de régimen local (básicas, como las de la LBRL, o comunes, como las de la LOREG y Leyes sectoriales). La aplicabilidad del conjunto de la LBRL (y de otras Leyes estatales, básicas o no) sirve –esto es obvio- para evitar lagunas normativas en el régimen jurídico de los “municipios de gran población”. Pero, además, las Leyes estatales aplicables a los “municipios de gran población” constituyen un sistema jurídico en el que cobran sentido los preceptos especiales del Título X de la LBRL.

12. En ese sistema jurídico del “régimen local” español se distribuye el poder municipal entre varios órganos del Ayuntamiento. Pero no en la misma forma en que lo hacen la Constitución y los Estatutos de Autonomía para el Estado y las Comunidades Autónomas. Ciento es que tanto la “forma de gobierno parlamentaria” como el “régimen local” español presentan órganos

asamblearios directamente representativos del electorado; y que esos órganos asamblearios ocupan una cierta posición de supraordenación jurídica y política respecto de los demás. Pero estas similitudes no pueden llevar a la confusión. Las diferencias estructurales entre el “régimen local” y la “forma de gobierno parlamentaria” son aún notables. Por de pronto, y como luego se verá, la forma de gobierno parlamentaria (del Estado y de las Comunidades Autónomas) presenta hoy, como característica inherente, la articulación del poder mediante reservas de Ley (art. 53.1 CE, en relación con los arts. 9.3 y 97 CE). Y no este, precisamente, el modo de distribuir el poder municipal entre el Pleno y los demás órganos del Ayuntamiento. Así que, vuelvo con la idea principal de este epígrafe, el Título X de la LBRL cobra sentido en un sistema jurídico (el “régimen local” español) estructuralmente distinto, aunque con evidentes similitudes, respecto de la “forma de gobierno parlamentaria” establecida por la Constitución para el Estado y las Comunidades Autónomas. Este planteamiento sistemático limita notablemente el alcance de la afirmación, ya común entre nosotros, de que la organización jurídica de los “municipios de gran población” se ha parlamentarizado.

### **III. El nuevo “gobierno local”**

13. La Ley 57/2003 dispone un nuevo régimen orgánico y de funcionamiento de los “municipios de gran población”. Dos son las notas más claramente definitorias de este nuevo régimen: una distinción más nítida entre el “gobierno” y la “administración” municipales; y un nuevo reparto de poder en el Ayuntamiento.

#### **1. Gobierno *versus* administración municipal**

14. La diferenciación entre “gobierno” y “administración” municipales se manifiesta, en especial, en la distinción expresa entre los “órganos superiores” y los “órganos directivos” del Ayuntamiento (art. 130.1 LBRL). A los “órganos superiores” --junto con el Pleno del Ayuntamiento, que no incluye en ninguna clasificación orgánica-- correspondería el “gobierno municipal”. Los “órganos directivos” estarían al frente de la “administración

municipal”. Obvio es que la distinción entre lo “gubernativo” y lo “administrativo” no es clara, como tampoco lo es en el ámbito del Estado o de las Comunidades Autónomas. También hay que reconocer que aquella distinción ya era en gran medida una realidad en muchos Ayuntamientos de grandes ciudades: la regulación de los órganos de gobierno municipales (en la LBRL, en el Reglamento de Organización y Funcionamiento y, en ocasiones, en Leyes autonómicas) se complementaba con la “organización administrativa” descrita por cada Ayuntamiento en su “Relación de Puestos de Trabajo” (RPT). La novedad está, más bien, en que el Título X de la LBRL se ocupa no ya sólo del “gobierno” sino también de la “administración” municipal. Con ello, la LBRL limita la autonomía organizativa municipal y atrae la “administración municipal” de los “municipios de gran población” al ámbito de la regulación básica estatal.

## 2. “Parlamentarización” del gobierno local

15. Además, la Ley 57/2003 establece una nueva distribución de competencias entre los órganos necesarios de los grandes Ayuntamientos. En el régimen común de la LBRL, el poder local se atribuye fundamentalmente a dos órganos: el Alcalde y el Pleno del Ayuntamiento. Los Tenientes de Alcalde (art. 23.2 b) LBRL) y la Junta de Gobierno Local (art. 23.4 LBRL) son órganos destinados a recibir delegaciones del Alcalde y del Pleno, no reciben atribuciones directas de la Ley. Esta distribución del poder local no se alteró en la Ley 11/1999, de 21 de abril, fruto del “pacto local”. Es sabido que la Ley 11/1999 ha reforzado las competencias ejecutivas del Alcalde, en detrimento del Pleno; y que, a cambio, el Pleno ha mejorado su función de control sobre el Alcalde. Se ha podido hablar, en este sentido, de que la Ley 11/1999 contiene un primer paso hacia la “parlamentarización” del gobierno local<sup>15</sup>. Pero se trata, en todo caso, de la redistribución del poder entre dos órganos del gobierno municipal: el Pleno y el Alcalde. Ahora, para los “municipios de gran población”, la Ley 57/2003 distribuye competencias (básicas) municipales entre tres órganos: Pleno, Alcalde y Junta de Gobierno Local. Cierto es que la práctica municipal mostraba ya claramente que en las

<sup>15</sup> J. COLÁS, “La organización municipal: de corporación a gobierno”, en *El Municipio en Aragón*, Diputación de Zaragoza, 2004, pp. 361 y ss (p. 370).

ciudades medianas y grandes la Comisión de Gobierno, los Tenientes de Alcalde (y aún otros Concejales) eran receptores de amplias delegaciones del Alcalde o del Pleno; se ofrecía así una imagen final de gobierno “departamental”. Mas este alto nivel de delegaciones nada decía de la estructura legal básica del gobierno local, que seguía asentada sobre dos órganos fundamentales: el Alcalde y el Pleno.

16. La manera en que la LBRL distribuye el poder local (básico) entre estos tres órganos permite hablar de una nueva “forma de gobierno local”. Por “forma de gobierno” se entiende tradicionalmente en Derecho público la manera en que una Constitución articula el poder del Parlamento con el del Poder ejecutivo<sup>16</sup>. Trasladando este concepto al ámbito local se puede hablar de que la Ley 57/2003 contiene una nueva “forma de gobierno local”. Siguiendo la línea iniciada por la Ley 11/1999 (y antes incluso por la Ley catalana 22/1998, sobre la Carta Municipal de Barcelona), el Pleno del Ayuntamiento pierde gran parte de sus competencias administrativas o ejecutivas y limita su función al control (del Alcalde y de la Junta de Gobierno Local) y a las decisiones normativas y “estratégicas” del Ayuntamiento. Luego se volverá sobre estas funciones. También el Alcalde pierde funciones administrativas, a favor de la Junta de Gobierno Local, pero refuerza su competencia de dirección política de todo el Ayuntamiento. Por último –y esto es una novedad absoluta respecto del régimen común– la Junta de Gobierno Local recibe directamente de la Ley las competencias administrativas (básicas) que en los municipios de régimen común corresponden al Pleno y al Alcalde.

17. Es objetivo declarado de la LMMGL el reforzamiento de la posición política del Alcalde en el seno del Ayuntamiento. Ciento es que el Alcalde pierde ahora gran parte de sus competencias “administrativas” (imposición de sanciones, otorgamiento de licencias y similares). Pero precisamente esa pérdida de competencias se explica por el reforzamiento de su función de dirección política del Ayuntamiento. Esta función directiva se

<sup>16</sup> Por todos: A. GALLEGOS, *Derecho administrativo I, Materiales*, Madrid, 1989 (hay reimpresiones posteriores hasta 1996), p. 40. En relación con la Ley 57/2003, véase R. JIMÉNEZ ASENSIO, “Política y administración en la reforma del gobierno local (un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los “municipios de gran población”)”, en *Anuario del Gobierno Local 2003*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2004, pp. 71 y ss. (p. 76)

plasma, fundamentalmente, en la *presidencia y dirección de la Junta de Gobierno Local* (art. 126.1 LBRL). Este órgano de gobierno, libremente configurado por el Alcalde, es bien distinto de la antigua “comisión de gobierno”. Esa Junta de Gobierno Local ejerce ahora, como competencias propias (directamente atribuidas por el art. 127 LBRL), la mayoría de las tareas administrativas del Ayuntamiento. Esto es, tanto las que venían atribuidas al Alcalde como las que eran propias del Pleno del Ayuntamiento. Así, en la medida en que el Alcalde dirige plenamente la Junta de Gobierno Local, y esta Junta acapara la mayoría de las competencias administrativas del Ayuntamiento, se da un claro reforzamiento en el poder del Alcalde sobre el conjunto de la Administración municipal.

18. La LMMGL también *refuerza el gobierno local en minoría*. Como ya se ha dicho, gran parte de las competencias “administrativas” del Pleno pasan ahora a la Junta de Gobierno Local. Ello es tanto como extraer del Pleno la administración ordinaria o cotidiana del Ayuntamiento, y atribuírsela a la Junta de Gobierno Local. De esta manera, un Alcalde en minoría no está ya sometido a un posible cuestionamiento ordinario del Pleno. Ocurre en el régimen municipal común que el ejercicio de una competencia administrativa del Pleno del Ayuntamiento (como el otorgamiento de una concesión) se convierte en ocasión idónea para mostrar la posición minoritaria del Alcalde (y de su grupo municipal). Esa debilidad estructural del Alcalde en minoría se corrige en el nuevo régimen de los “municipios de gran población”. En efecto, ya se ha dicho que las competencias administrativas del Pleno del Ayuntamiento han pasado ahora a la Junta de Gobierno Local. Se limita así la posibilidad de que el Pleno trabe de forma ordinaria la labor de gobierno del Alcalde y la Junta de Gobierno Local. Obviamente, a través de ciertas competencias decisorias del Pleno (como la aprobación de los Presupuestos anuales, o las Ordenanzas municipales) la Junta de Gobierno Local en minoría sigue experimentando su posición de debilidad. Mas esto es bien diferente de una posición de inestabilidad y debilidad ordinarias del Alcalde en minoría frente al Pleno, como aún puede darse en los municipios de régimen común.

19. Se puede aceptar (provisionalmente) la conclusión de que la Ley 57/2003 ha culminado la “parlamentarización” del gobierno local<sup>17</sup>. La

<sup>17</sup> J. COLÁS, *La organización municipal...*, p. 370; A. GALÁN, “El régimen especial de los municipios de gran población”, en *Anuario del Gobierno Local 2003*, Marcial Pons, Barcelona y Madrid, 2004, p. 156.

organización y funciones del Pleno del Ayuntamiento emulan, en los “municipios de gran población”, a las de un Parlamento. Y respecto de ese Pleno municipal “parlamentario”, el Alcalde y la Junta de Gobierno Local se asemejan al Presidente y Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma. Esta simetría, visible en el nuevo Título X de la LBRL, resulta incluso más clara en el desarrollo normativo de la propia LBRL por parte de los nuevos “municipios de gran población”. Es el caso del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, aprobado inicialmente el 30 de marzo de 2004 (hoy ya definitivo). Este Reglamento regula el funcionamiento del Pleno municipal en claro paralelo al Reglamento parlamentario de la Asamblea de la Comunidad de Madrid. En la propia exposición de motivos del Reglamento del Pleno de la ciudad de Madrid se viene expresamente a reconocer que “la configuración de las preguntas y las comparecencias se realiza en términos similares a los previstos por el Reglamento de la Asamblea de Madrid”.

20. Con todo, la idea de “parlamentarización” no explica con suficiencia la forma de gobierno local de los “municipios de gran población” que contiene el nuevo Título X de la LBRL. Hay que tener en cuenta, en coherencia con lo avisado ya más arriba, que el nuevo Título X LBRL no regula por entero el régimen jurídico básico de los “municipios de gran población”. Es más, la regulación de los “municipios de gran población” se encuentra, en su mayor parte, fuera del Título X de la LBRL. El régimen jurídico de estos Municipios sigue siendo el general (el régimen básico contenido en los demás títulos de la LBRL, el régimen electoral de la LOREG, y el contenido en otras normas estatales sectoriales). Es en ese contexto de régimen local general (básico o no) en el que ha de entenderse la nueva regulación del Título X de la LBRL. Y justamente ese contexto sistemático limita notablemente la idea de “parlamentarización” del régimen jurídico de los “municipios de gran población”.

21. Por de pronto, la forma de gobierno parlamentaria de nuestra Constitución incluye, como pieza básica, el principio de legalidad (art. 9.3 CE). Este principio de legalidad se expresa en sus dos formas de primacía absoluta de la Ley (arts. 66.1, 97 y 103.1 CE) y reservas concretas de Ley (art. 53.1 CE). En cambio, la distribución interna de competencias en el régimen común de la LBRL no responde a la lógica del principio de legalidad. En el gobierno local no hay una primacía absoluta y potencial del Pleno del

Ayuntamiento respecto del Alcalde y la Junta de Gobierno Local. Hay un reparto de ámbitos de decisión entre esos tres órganos municipales. Hay, es claro, *materias reservadas al Pleno del Ayuntamiento* (art. 123.1 LBRL). Pero hay también *materias reservadas al Alcalde* y *materias reservadas a la Junta de Gobierno Local*. La simple atribución de poder normativo al Pleno (poder para aprobar Ordenanzas y Reglamentos: art. 123.1 d) LBRL) no permite a este mismo Pleno ocupar el espacio gubernativo atribuido por la LBRL al Alcalde o la Junta de Gobierno Local. Aquí es notaria la diferencia entre el “régimen local” de los grandes municipios y la forma de gobierno parlamentaria con competencia legislativa universal (arts. 66.1 y 97 CE). No es dudoso que, con los límites del principio de igualdad (art. 14 CE) y de la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), las Cortes (o en sus ámbitos materiales, los parlamentos autonómicos) pueden regular cualquier asunto de forma abstracta y concreta; pueden ejercer funciones en principio propias del Consejo del Ministros, del Presidente o de los Ministros. La falta, en la Constitución, de un listado de atribuciones *reservadas* al Gobierno y la Administración lleva a concluir que una decisión normalmente administrativa (como un acuerdo de necesidad de ocupación, a efectos de expropiación forzosa) bien puede ser adoptada en forma de Ley. Bien distinto es, como vengo diciendo, el régimen de los Ayuntamientos de los “municipios de gran población”: las competencias decisorias del Alcalde o de la Junta de Gobierno Local están “reservadas” a estos órganos. Las Ordenanzas y Reglamentos municipales no pueden, en consecuencia, ocupar ese espacio decisorio.

### 3. El Pleno del Ayuntamiento

22. Según ya se ha dicho, el nuevo Título X de la LBRL contiene una concepción *pseudoparlamentaria* del Pleno. Tanto en su organización como en su funcionamiento. En esto habría una línea de continuidad clara respecto de la Ley 11/1999, hija del “pacto local”. A continuación se van a destacar los elementos de régimen parlamentario que incorpora el nuevo régimen del Pleno municipal de las grandes ciudades. Todo ello sin olvidar que, como ya se ha dicho antes, la “parlamentarización” es en todo caso sólo parcial e instrumental, pues, como se acaba de decir más arriba, bien distinta es una “forma de gobierno parlamentaria” ordenada conforme al principio de

legalidad (como la que articulan la Constitución y los Estatutos de Autonomía, respectivamente para el Estado y las Comunidades Autónomas) de una “forma de gobierno local” donde tres órganos necesarios (Pleno, Alcalde y Junta de Gobierno Local) tienen distribuidas las competencias, sin primacía normativa de Pleno respecto de los otros dos órganos.

#### **a) Régimen orgánico del Pleno del Ayuntamiento**

23. La primera nota de “parlamentarización” del Pleno municipal se encuentra en su convocatoria y presidencia. Frente al régimen común, donde el Alcalde convoca y preside necesariamente el Pleno (art. 121.3 LBRL), se prevé para las “grandes ciudades” que el Alcalde pueda delegar en un Concejal aquellas funciones de convocatoria y presidencia (art. 122.2 LBRL). La imagen final sería la de un Presidente del Pleno que, como el Presidente de una Asamblea parlamentaria de Comunidad Autónoma, se diferencia personal y funcionalmente de la máxima autoridad de la organización jurídico política (el Alcalde). Ahora bien, esta simetría orgánica es incompleta por cuanto la presidencia de la Cámara parlamentaria autonómica es un cargo estable, y cuya elección corresponde a la propia Cámara, mientras que la posible presidencia de un Concejal se conforma en el art. 122.2 LBRL como una delegación del Alcalde. Y a la vista del régimen general de las delegaciones en el art. 13 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), el Concejal delegado para la convocatoria y presidencia del Pleno carece totalmente de autonomía funcional respecto del Alcalde, que en cualquier momento puede revocar la delegación o, en un caso concreto, avocar para así la convocatoria o presidencia de un concreto Pleno.

24. También la nueva “Secretaría General del Pleno” se inspira, aunque de forma incompleta, en la organización propia de las Cámaras parlamentarias. Desde un punto de vista funcional, la Secretaría General del Pleno cumple funciones que hasta ahora venían atribuidas al Secretario municipal. Sólo se introducen algunos matices diferenciadores (como que, conforme al nuevo art. 122.5 LBRL, el informe del Secretario lo puedan solicitar un cuarto de los Concejales, en lugar de un tercio, como se exige con

carácter general para los Municipios de régimen común: art. 54 TRRL). La distinción sustancial está ahora precisamente en que el Secretario del Pleno lo es sólo de ese órgano municipal y no del conjunto del Ayuntamiento. A semejanza de una Cámara parlamentaria, la Secretaría es un órgano de la propia Cámara –y al servicio únicamente de ésta- no un servicio común de la organización jurídico-pública. Esta singularización normativa de la Secretaría General del Pleno no es, con todo, radicalmente novedosa. Ciertos Ayuntamientos de grandes ciudades ya venían distribuyendo las funciones genéricas de la Secretaría municipal entre el propio Secretario (que fundamentalmente ejercía las tareas de fedatario público y las más próximas al Pleno) y la asesoría jurídica del conjunto del Ayuntamiento, dependiente de la Secretaría, pero con cierta autonomía funcional.

25. Parece que, en principio, la Secretaría general del Pleno se configura en el art. 122.5 LBRL como un órgano necesariamente diferente respecto del “órgano de apoyo a la Secretaría de la Junta de Gobierno local”. Esta diferenciación puede justificarse, en términos de eficiencia, en Municipios verdaderamente grandes; pero no necesariamente en otros medianos (más de 75.000 habitantes, o capitales autonómicas) a los que, conforme a lo dispuesto en el art. 121 LBRL, previsiblemente también les serán de aplicación las normas del Título X de la LBRL. En relación con estos Municipios hay que plantearse la  *posible organización unificada de las dos “secretarías-asesorías”* (la Secretaría del Pleno y el “órgano de apoyo” a la Secretaría de la Junta de Gobierno Local). Varios son los argumentos que llevan a esta conclusión:

a) Hay que empezar por recordar que el nuevo Título X de la LBRL tiene carácter básico (al amparo del art. 149.1.18 CE) y que toda la regulación orgánica de esta misma Ley ha de interpretarse a la luz del *principio de autonomía local* que garantizan los arts. 137 y 140 CE. Ello lleva a afirmar que: entre varias opciones hermenéuticas posibles ha de optarse por aquella que más se ajuste a un concepto material de lo “básico” y que más claramente se adecue al principio constitucional de autonomía municipal. De esta manera, sólo será preceptiva la separación orgánica entre Secretaría del Pleno y “órgano de apoyo” (a la Secretaría de la Junta de Gobierno Local) en el caso de que esa sea la opción expresa e indubitable del nuevo Título X de la LBRL. En otro caso, la separación orgánica será una *opción, pero no una necesidad,*

de cada Ayuntamiento de “municipio de gran población”. Es previsible que, existiendo margen para la opción, los grandes Ayuntamientos opten por esa diferenciación orgánica. Tal es el caso del Ayuntamiento de Madrid, que diferencia orgánicamente la Secretaría General del Pleno de la “Oficina del Secretario de la Junta de Gobierno Local de la Ciudad de Madrid”<sup>18</sup>. Ello no obsta para que tanto la Secretaría del Pleno como la “Oficina del Secretario de la Junta de Gobierno Local” se adscriban orgánicamente al “Área de Coordinación Institucional” de la Vicealcaldía<sup>19</sup>.

b) Y bien, a partir de la regulación de la LBRL se puede concluir, a mi juicio, que el nuevo Título X no exige en todo caso la separación *orgánica* entre Secretaría del Pleno y “órgano de apoyo” a la Secretaría de la Junta de Gobierno Local. En primer lugar, el propio art. 122.5 LBRL, en su último párrafo, hace una llamada expresa a las normas orgánicas que regulan el Pleno para completar el régimen jurídico de la Secretaría general del Pleno. No estamos aquí, por tanto, ante un régimen orgánico cerrado sino parcialmente abierto a la autoorganización municipal. En ese margen de decisión que abre el art. 122.5 LBRL bien se puede incluir la organización unificada de la Secretaría del Pleno y del “órgano de apoyo” al Secretario de la Junta de Gobierno Local<sup>20</sup>. Además, si bien se lee, lo que el art. 122.5 LBRL propiamente impone es un núcleo funcional calificable de “secretaría” del Pleno (y de sus Comisiones). También una exigencia de que esas funciones se ejerzan únicamente por “funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional”; y, por último, una calificación orgánica para esas

<sup>18</sup> Véase el art. 35 del Reglamento del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, aprobado inicialmente por Acuerdo plenario de 30 de marzo de 2004 y el art. 30 del Reglamento Orgánico del Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Madrid, también aprobado inicialmente el 30 de marzo de 2004 (BOCAM de 2 de abril).

<sup>19</sup> Arts. 7 a) y c) del Decreto del Alcalde de 24 de junio de 2004, por el que se establece la organización, estructura y competencias del Área de Gobierno de la Vicealcaldía (BOCAM núm. 155 [suplemento], de 1 de julio de 2004).

<sup>20</sup> Supuesto bien distinto es el de la separación orgánica entre el órgano de gestión contable (art. 134 LBRL) y la Intervención general municipal (art. 136 LBRL). En este caso, el art. 133 b) LBRL impone de forma clara y directa la “separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera”. La claridad de la separación funcional justifica, en este caso, que en la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL) en las conclusiones de las reuniones para la armonización de criterios en torno a la Ley 57/2002, fechadas el 29 de marzo de 2004) hayan desaconsejado claramente la posibilidad de encargar al Interventor general municipal la contabilidad del Ayuntamiento (conclusión 5<sup>a</sup>). Los criterios de la FEMP y el COSITAL se pueden encontrar en [Hwww.revistacunal.comH](http://www.revistacunal.com) y en el archivo de documentos del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid ([Hwww.idlauam.orgH](http://www.idlauam.org))

funciones (“órgano directivo”: art. 130.1 B) e) LBRL). No impide el art. 122.5 LBRL que las *funciones* de Secretaría del Pleno y las *funciones* de “apoyo” a la Secretaría de la Junta de Gobierno Local se asignen a *un único órgano directivo*. La separación orgánica imperativa tendría sentido –a lo sumo– en un sistema de neta separación entre la secretaría del Pleno y el “órgano de apoyo” a la Secretaría de la Junta de Gobierno Local. Pero no es esa la regulación de la LBRL. El Alcalde, en tanto Presidente del Pleno (salvo delegación) dirige las funciones de la Secretaría del Pleno. Y el mismo Alcalde preside y dirige, con plenitud de poder, la Junta de Gobierno Local. En ese contexto de conexión funcional entre Presidencia del Pleno y Presidencia de la Junta de Gobierno Local no se puede excluir la posibilidad de que ambos grupos de funciones se unifiquen en un solo órgano. Obviamente, a este órgano le serán exigibles todas las funciones y requisitos de las dos “secretarías-asesorías” (del Pleno y de la Junta de Gobierno Local). Pero no hay óbice para esa suma de funciones en un único órgano

26. También las Comisiones del Pleno se aproximan, siquiera de forma tendencial, a las Comisiones parlamentarias. A las funciones comunes de “estudio, informe o consulta” (art. 122.4 a) LBRL) y de “seguimiento de la gestión del Alcalde y de su equipo de gobierno” (art. 122.4 b) LBRL) se suman ahora para los “municipios de gran población” la posibilidad de ejercer poder delegado por el propio Pleno (art. 122.4 c) LBRL). Ciento es que el alcance decisorio de estas Comisiones es limitado, pues el art. 123.3 LBRL restringe considerablemente los ámbitos de esa posible delegación de poder del Pleno (aprobación de ordenanzas y reglamentos; determinación de la formas de gestión de servicios públicos, incluida la municipalización; ejercicio de acciones judiciales y administrativas y defensa jurídica; planteamiento de conflictos de competencia). Con todo, el cambio funcional es relevante en la medida en que se introduce –a semejanza de las Cortes<sup>21</sup> o las Asambleas legislativas autonómicas– el posible poder decisorio de las Comisiones. Qué forma adopten estas Comisiones no lo establece la LBRL. Queda así en el autogobierno municipal la opción entre establecer una única Comisión con

<sup>21</sup> Art. 75.2 CE y arts. 149.1 del Reglamento del Congreso. En realidad, en este último precepto no sólo se prevé la delegación sino que incluso se acuerda ya directamente una delegación genérica a favor de todas las Comisiones legislativas permanentes. Véase, E. ESPÍN, “Las funciones legislativa y financiera de las Cortes”, en L. LÓPEZ GUERRA y otros, *Derecho constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994 (h.e.p), p. 108. Véase también el art. 130 del Reglamento del Senado.

poder decisorio delegado (manteniendo las demás Comisiones con funciones de estudio y control) o delegar poder del Pleno en diversas Comisiones, de forma similar a lo que ocurre con las “Comisiones legislativas permanentes” de las Cortes y de las Asambleas legislativas autonómicas.

### **b) Funciones del Pleno**

27. En los Ayuntamientos de régimen común corresponden al Pleno numerosas tareas de gestión administrativa ordinaria o de ejecución presupuestaria. En la nueva forma de gobierno de los “municipios de gran población” el Pleno del Ayuntamiento pierde una buena parte de esas competencias administrativas. En efecto, en el régimen municipal común ciertas decisiones administrativas corresponden, en función de su cuantía, al Pleno del Ayuntamiento. Es el caso de las operaciones de crédito (art. 22.2 m) LBRL), contratos y concesiones administrativas (art. 22.2 n) LBRL) o adquisiciones y enajenaciones patrimoniales (art. 22.2 o) LBRL). También corresponde al pleno la alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público (art. 22.2 l) LBRL) y la aprobación de ciertos proyectos de obras y servicios (art. 22.2 ñ) LBRL). Para los “municipios de gran población” esas decisiones corresponden ahora, con independencia de la cuantía del asunto, a la Junta de Gobierno Local. Bien porque la LMMG asigna expresamente esas tareas a la Junta (es el caso de los contratos, concesiones, operaciones de crédito y operaciones patrimoniales: art. 127.1. f) LBRL), bien porque ciertas competencias comunes y tradicionales del Pleno ya no aparecen mencionadas en el listado del art. 123 LBRL, y hay que entenderlas implícitamente comprendidas en otras competencias de la Junta de Gobierno. Es el caso del cambio de calificación jurídica de los bienes de dominio público, competencia que no pertenece al Pleno y que ha de considerarse implícitamente incluida en la competencia de la Junta de Gobierno sobre “gestión del patrimonio” (art. 127 f) LBRL); y también es el caso de la competencia para aprobar proyectos de obras y servicios contratables, función que ya no corresponde al Pleno de las “grandes ciudades” y que hay que entender implícitamente comprendida en la competencia contractual y concesional general de la Junta de Gobierno Local (art. 127. 1 f) LBRL). Se trata en estos casos de “competencias instrumentales”, esto es, de

competencias atribuidas a la Junta de Gobierno Local por medio de un descriptor amplio o genérico<sup>22</sup>. No estamos, por tanto, ante una atribución residual de competencias (a falta de asignación precisa), atribución ésta residual que el art. 124.4 ñ) LBRL establece con carácter general a favor del Alcalde.

## 2. El Alcalde

28. La nueva LMMGL acentúa la configuración normativa del Alcalde de los “municipios de gran población” como cargo de dirección política de todo el Ayuntamiento. No sólo por la mención expresa del art. 124.4 LBRL a que corresponde al Alcalde “dirigir la política, el gobierno y la administración municipal” (frente a la simple mención al gobierno y la administración municipal en el art. 21.1 a) LBRL). También –y aunque pueda parecer paradójico- por la supresión de muchas de las funciones que el art. 21 LBRL atribuye a los Alcaldes de régimen común. E incluso por la imposibilidad, ahora, de que el Alcalde reciba delegaciones de funciones administrativas ordinarias por parte del Pleno (art. 123.3 LBRL). En este sentido, la LMMGL no es propiamente continuación de la anterior Ley 11/1999. En aquella Ley se optó por un reforzamiento funcional del Alcalde por medio de un buen número de competencias de gobierno y administración. La opción de la LMMGL para los “municipios de gran población” consiste en el reforzamiento político del Alcalde pero no por medio de un catálogo mas amplio de funciones sino a través de la dirección plena de la Junta de Gobierno Local, en la que se concentran las funciones de gobierno y administración del Ayuntamiento.

29. En concreto, el Alcalde de los “municipios de gran población” queda privado de las funciones de gestión económica (art. 21.1. f) LBRL), gestión de personal (art. 21.1 g) y h) LBRL), gestión urbanística (art. 21.1 j) LBRL), potestad sancionadora (art. 21.1 n) LBRL), contratación y concesiones (art. 21.1 ñ) LBRL), aprobación de proyectos de obras y servicios (art. 21.1 o) LBRL), gestión patrimonial (art. 21.1 p) LBRL) y otorgamiento

<sup>22</sup> Este concepto de “competencias instrumentales”, en C. VIVER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, 1989, p. 139

de licencias (art. 21.1 q) LBRL). Ciento es que en la práctica de muchos pueblos y ciudades (no sólo de “grandes ciudades”) estas funciones de hecho no se ejercen por el Alcalde, porque éste delega generosamente en distintos Tenientes de Alcalde y Concejales; al punto de haber arraigado la denominación de “Delegaciones” municipales (áreas funcionales receptoras de delegaciones del Alcalde) y de “Concejal delegado”. Pero se trata, en todo caso, de competencias propias del Alcalde ejercidas por otros cargos municipales. El alcance de la delegación está en función de la propia composición política del Ayuntamiento (el nivel de delegación está en función de la afinidad política de los concejales) y, en todo caso, el Alcalde puede revocar la delegación en cualquier momento (art. 13 LRJ-PAC) o avocar para sí la resolución de un concreto asunto (art. 14 LRJ-PAC). Ahora, en los “municipios de gran población, esas competencias administrativas ya no corresponden al Alcalde sino, por Ley, a la Junta de Gobierno Local. Ciento es que esa Junta actúa bajo la dirección política plena del Alcalde.; y que cada miembro de la Junta de Gobierno Local depende absolutamente de la confianza del Alcalde. Pero, desde el punto de vista jurídico-organizativo la administración ordinaria del Ayuntamiento ya no es tarea (delegable) del Alcalde, sino competencia de otro órgano (Junta de Gobierno Local). Y siendo la Junta de Gobierno Local el titular de las competencias administrativas, podrá delegarlas a su vez en otros cargos u órganos municipales.

30. Las restringidas competencias administrativas del Alcalde siguen siendo, en todo caso, ampliamente delegables en otros órganos y cargos municipales. Conforme al nuevo art. 124.5 LBRL se pueden identificar, desde la perspectiva de la delegación, tres tipos de competencias: indelegables; delegables sólo en la Junta de Gobierno; y delegables en Concejales y órganos directivos del Ayuntamiento.

a) Son *indelegables*: la función de dirección de la política, el gobierno y la administración municipal (art. 124.4 b) LBRL). Ha de entenderse que el impedimento de delegación se refiere a la dirección superior o última del Ayuntamiento, lo que no impide que, mediante la posible delegación del poder para dictar decretos e instrucciones (art.124.4 g) LBRL), se esté delegando una parte importante de la función genérica de dirección. Tampoco es delegable una parte importante del poder de nombramientos atribuido al Alcalde: el referente a los Tenientes de Alcalde y Presidentes de Distrito (art.

124.4 e) LBRL) y –aunque no lo diga expresamente la Ley- el de los miembros de la Junta de Gobierno Local. En este último caso la propia configuración de la Junta de Gobierno Local como órgano superior del Ayuntamiento (esto es, no sometido jerárquicamente a ningún otro) imposibilita que sus miembros sean nombrados o cesados por órgano alguno distinto del propio Alcalde. De delegación queda excluido, así mismo, el poder genérico para situaciones de emergencia (art. 124.4 h) LBRL), la Jefatura de la Policía Municipal (art. 124.4 j) LBRL), el poder de convocatoria y dirección de la Junta de Gobierno Local (art. 124.4 d) LBRL), y la facultad de resolver empates en votaciones mediante el voto de calidad (art. 124.4. d) LBRL), lo cual ha de entenderse referido tanto a las votaciones en el Pleno (art. 122.2 LBRL) como en la Junta de Gobierno Local. Por último, tampoco es delegable la potestad de dictar bandos, en tanto forma de expresión tradicional y genuina del Alcalde. Los supuestos de funciones indelegables recién descritos son ciertamente heterogéneos. Pero todos ellos muestran una posición de supremacía del Alcalde sobre el conjunto de la actividad administrativa del Ayuntamiento. Esa posición de poder tanto se manifiesta en el tradicional poder de dictar bandos (por más que su contenido actual carezca de relevancia normativa) como en la responsabilidad del orden público (a través de la Jefatura de la Policía Municipal) o el poder de nombramiento de órganos superiores.

b) Son *delegables*, pero sólo en la Junta de Gobierno Local, las competencias enunciadas en el art. 124.4 c) y k) LBRL: “establecer directrices generales de la acción de gobierno municipal y asegurar su continuidad” (letra c); y “establecer la estructura de la Administración municipal ejecutiva...” (letra k).

c) Las demás competencias del Alcalde son *delegables*; y no sólo en la Junta de Gobierno Local o en algunos de sus miembros; o en Concejales que no integran la Junta de Gobierno Local. La posibilidad de delegación se extiende también a los “Coordinadores Generales, Directores Generales y órganos similares” (art. 124.5 LBRL). De hecho, el Alcalde de Madrid ya ha hecho amplísimo uso de esta posibilidad<sup>23</sup> Estas posibles delegaciones pueden

<sup>23</sup> Como ejemplo véanse las delegaciones del Alcalde de Madrid en los Directores Generales del Área de Gobierno de Empleo y Servicios a la Ciudadanía (Decreto del Alcalde de 24 de junio de 2004, BOCAM núm. 155, suplemento, de 1 de julio, pp. 9 y ss).

plantear dos problemas desde el punto de vista de la ordenación jerárquica del Ayuntamiento: el alejamiento entre el delegante y el delegado (pues los posibles “Coordinadores generales” y “Directores generales” pueden no estar directamente vinculados al Alcalde). Y segundo problema, la difícil posición funcional intermedia del Concejal (o asimilado) que se encuentra al frente de una concreta Área de Gobierno, ya que cargos inferiores a él, como Coordinadores y Directores generales, ejercen competencias del propio Alcalde. Es más, al mediar una delegación, las decisiones de aquellos Coordinadores y Directores generales habrán de considerarse como dictadas por el propio Alcalde (art. 13.4 LRJ-PAC), de ahí que no haya recurso de alzada posible frente al Concejal que dirige una determinada Área. La situación descrita (en la que los Coordinadores y Directores generales acentúan su independencia funcional respecto del respectivo Concejal responsable de un Área de Gobierno), bien puede matizarse mediante la limitación del poder delegado por el Alcalde. Así, es posible que el Alcalde delegue separadamente el poder decisorio en una materia (a favor del Coordinador o Director general) y la competencia para resolver los recursos de reposición (potestativos) contra las decisiones dictadas por dichos cargos directivos, competencia de resolución de recursos atribuibles al Concejal competente de una determinada Área de Gobierno. Hay que tener en cuenta que las competencias ejercidas por delegación del Alcalde agotan la vía administrativa (art. 52.2 b) LBRL), razón por la cual no cabe alzada alguna contra aquellas decisiones. Es posible, únicamente, el recurso potestativo de reposición (art. 116 LRJ-PAC), recurso que en principio corresponde resolver al propio Alcalde, a no ser que delegue tal competencia resolutoria en otro órgano. Y justamente delegando la competencia de reposición en un cargo superior a Coordinador general o Director general, como el Concejal responsable de un Área de gobierno, se viene a establecer una suerte de control cuasijerárquico respecto de los Coordinadores y Directores generales. Lo dicho es, en todo caso, una posibilidad: Nada dice de la corrección de una delegación plena de facultades del Alcalde en Directores Generales, tal y como ocurre en las recientes delegaciones del Alcalde de Madrid<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Así, en el Decreto del Alcalde de 24 de junio de 2004, de delegaciones del Alcalde de Madrid en los Directores Generales del Área de Gobierno de Empleo y Servicios a la Ciudadanía, se contiene una Disposición Adicional 3<sup>a</sup>, párrafo 2º, donde se establece que la facultad de resolver el recurso de reposición se acumula a la facultad (delegada) para la resolución definitiva (BOCAM núm. 155, suplemento, de 1 de julio, pp. 9 y ss).

### 3. Junta de Gobierno Local

31. La clave del nuevo régimen jurídico de los “municipios de gran población” está precisamente en la nueva configuración orgánica y funcional de la Junta de Gobierno Local. La antigua Comisión de Gobierno (que cambia de nombre también en los Municipios de régimen común) no es ya un mero órgano de apoyo del Alcalde, con posible ejercicio de competencias delegadas. La Junta de Gobierno Local viene a quebrar el modelo bipolar de la Administración municipal (Pleno *versus* Alcalde) y a basar el gobierno local en el equilibrio entre tres órganos bien distinguidos: Alcalde, Pleno y Junta de Gobierno Local.

32. En los Ayuntamientos de grandes y medianas ciudades la Comisión de Gobierno venía cumpliendo ya, de hecho, una función de dirección político-gubernativa del Municipio. Función directiva ésta no suficientemente descrita por el art. 23 LBRL. En el régimen municipal común los órganos municipales relevantes únicamente son el Pleno y el Alcalde. A favor de los demás existe, únicamente, una previsión de delegaciones (del Pleno: art. 22.4 LBRL) o del Alcalde (art. 21.3 LBRL). Pues bien: frente a aquella regulación de la comisión de gobierno, la Junta de Gobierno Local propia de los municipios de gran población” acapara ahora la mayoría de las competencias administrativas del Ayuntamiento. Tanto de competencias antes atribuidas al Pleno como competencias antes correspondientes al Alcalde. La Junta de Gobierno Local no es ya un órgano de “asistencia al Alcalde”. Es un órgano colegiado con dos cometidos principales, descritos en el art. 126.1 LBRL: “colaborar” con el Alcalde en la dirección política del Ayuntamiento; y ejercer el poder ejecutivo y administrativo en el Ayuntamiento.

33. Desde un punto de vista orgánico, la novedad más relevante de la Junta de Gobierno Local está en la posible incorporación de miembros que no ostentan la condición de Concejales. El nuevo art. 126.2 LBRL permite que –a decisión del Alcalde- hasta un tercio de la Junta (excluido el propio Alcalde) se integre con personas que no ostentan la condición de Concejal. Aquí se pueden incluir tanto miembros no electos del partido en el gobierno municipal como, simplemente, profesionales que gozan de la confianza política del

Alcalde. El significado político último de esta posible inclusión de no-concejales no puede determinarse con precisión *a priori*. Depende, en gran medida, de la propia posición política del Alcalde en relación con los grupos municipales y su partido; y del tipo de mayoría en que se basa el gobierno municipal. En efecto, por medio del nombramiento de no-concejales el Alcalde puede recuperar parte del poder perdido en los acuerdos que llevan a la elaboración de listas electorales. Personas de confianza del Alcalde sin puesto “de salida” en las elecciones municipales pueden ser recuperadas ahora para la Junta de Gobierno Local. Pero también esos puestos pueden ser una vía de intrusión del partido respecto de un grupo municipal compacto. No se puede descartar que con la nueva posible composición de la Junta de Gobierno Local se refuerce el “gerencialismo” municipal. Aunque *a priori* parece más probable la prevalencia de factores “políticos” en el nombramiento de estos miembros no-concejales de la Junta de Gobierno Local<sup>25</sup>.

34. A la nueva Junta de Gobierno Local de las “grandes ciudades” se le atribuyen tres tipos básicos de competencias: de propuesta, en materias de decisión del Pleno. De resolución, en la mayoría de los ámbitos de actuación administrativa municipal. Y lo que podríamos denominar “competencias instrumentales”, esto es, poderes concretos de decisión o resolución que acompañan a una competencia principal.

a) La Comisión de Gobierno municipal de las grandes y medianas ciudades ya venía ejerciendo, de hecho, la función de aprobación de proyectos de decisiones del Pleno. Si bien era el Alcalde a quien formalmente correspondía presentar dichas iniciativas ante el Pleno. Aquí la Comisión de Gobierno cumplía (y cumple aún en los Ayuntamientos de régimen común) una labor de asistencia al Alcalde en la preparación de los asuntos sometidos a la aprobación del Pleno. Esta función ha quedado formalizada ahora en la competencia de elaboración de ciertos proyectos sobre los que el Pleno ha de adoptar decisiones. Se trata de los proyectos de ordenanzas y reglamentos (art. 127.1 a) LBRL), del proyecto de presupuestos (art. 127.1.b) LBRL) y de proyectos de instrumentos de ordenación urbanística cuya aprobación provisional o definitiva corresponde al Pleno (art. 127. 1 c) LBRL). En estas materias, como en todas las demás, la convocatoria de las sesiones del Pleno

<sup>25</sup> En este sentido, R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Política y administración...*, p. 85

corresponde al Alcalde (art. 124.4 d) LBRL), pero ese poder no incluye de forma implícita el de proponer los proyectos enunciados en el art. 127.1 a), b) y c) LBRL. Antes bien, la nueva distribución de funciones en los municipios de gran población” impone al Alcalde la inclusión en el orden del día del Pleno de los proyectos formulados por la Junta de Gobierno Local.

b) Las competencias resolutivas de la Junta de Gobierno Local son muy extensas. Se suman aquí competencias que en los Ayuntamientos de régimen común corresponden al Alcalde o al Pleno. Procedentes del Alcalde, a la Junta de Gobierno Local corresponden ahora las competencias para aprobar instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo, gestión urbanística y proyectos de urbanización (art. 127.1 d) LBRL); el otorgamiento de licencias (art. 127.1 e) LBRL); la gestión del personal (art. 127.1 h) LBRL), excluida la aprobación de la plantilla (que sigue siendo competencia del Pleno: art. 123.1 h) LBRL) y la “superior dirección del personal”, que sigue siendo competencia del Alcalde (art. 124.4 i) LBRL) pero que ya no comprende la competencia de nombramiento de los cargos directivos del Ayuntamiento, función que pasa a la Junta de Gobierno Local (art. 127.1. i) LBRL); y el ejercicio de la potestad sancionadora (127.1 l) LBRL). Del Pleno del Ayuntamiento procede, en especial, la competencia para aprobar la “relación de puestos de trabajo” del Ayuntamiento (art. 127.1 h) LBRL). Se distingue así con claridad entre la programación funcional del Ayuntamiento, plasmada en la RPT y cuya aprobación corresponde a la Junta, y la aprobación anual de la plantilla, instrumento administrativo asociado al Presupuesto y que, por lo mismo, su aprobación corresponde al Pleno. Tanto del Alcalde como del Pleno recibe la Junta de Gobierno Local, sin distinción de cuantía, la competencia de contratación y otorgamiento de concesiones, la gestión, adquisición y enajenación del patrimonio, y la concertación de operaciones de crédito (art. 127.1 f) LBRL).

c) Como competencias “instrumentales” se califican aquellas que siguen de una manera lógica a una competencia principal, por más que en ocasiones las Leyes la atribuyan a órganos diferenciados. Dado que la Junta de Gobierno Local recibe, como propias, ciertas competencias decisorias, también se atribuyen ahora ciertas competencias que siguen de una manera lógica (aunque no indefectible) a aquellas competencias principales. Como competencias “instrumentales” de la Junta de Gobierno Local se pueden

contar: el poder para autorizar y disponer gastos en materia de su competencia (art. 127.1 g) LBRL); el ejercicio de acciones judiciales y administrativas, también en materias de su competencias (art. 127.1 j) LBRL); y la facultad de revisión de oficio de sus propios actos (art. 127.1 k) LBRL). Hay que tener en cuenta, respecto de esta última atribución, que en el régimen común el Pleno del Ayuntamiento concentra y monopoliza la facultad de declarar la lesividad de un acto administrativo (para promover su anulación contenciosa); esa facultad de declaración de lesividad pasa ahora, en materias de competencia de la Junta de Gobierno Local, a la titularidad de este órgano.

35. Las competencias enunciadas en el art. 127 LBRL son propias de la Junta de Gobierno Local. No son delegadas, como ocurre en los Ayuntamientos de régimen común conforme al art. 23 LBRL (antes, respecto de la Comisión de Gobierno; ahora, respecto de la Junta de Gobierno). Por eso mismo, porque se trata de competencias propias, el art. 127.2 LBRL permite – aunque limitadamente- su delegación en otros órganos o cargos municipales, desde los Tenientes de Alcalde hasta los Directores generales. En aplicación de este precepto, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Madrid ha llevado a cabo una amplia delegación de facultades tanto en órganos “superiores” y “directivos” centrales como en los “órganos directivos” de los Distritos<sup>26</sup>.

#### IV. La “Administración municipal”

36. Como ya hemos visto, el gobierno de los “municipios de gran población” se regula con exhaustividad en la LBRL. Y se define por el equilibrio de poder entre los tres órganos municipales primarios: Pleno del Ayuntamiento, Alcalde y Junta de Gobierno Local. Al servicio del gobierno municipal está la organización administrativa municipal. Esta organización se regula en la LBRL sólo en sus líneas generales, dejando a los distintos órganos del gobierno municipal la definición de la planta del resto de la organización administrativa y de sus funciones. La regulación propiamente administrativa del nuevo Título X de la LBRL se limita, básicamente, a tres cuestiones: la clasificación de los órganos municipales en “superiores” y “directivos”; la

<sup>26</sup> Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de la Ciudad de Madrid, de 24 de junio de 2004 (BOCAM núm. 155, suplemento, de 1 de julio de 2004, pp. 58 a 65)

fijación de la planta básica de la Administración municipal; y la atribución de competencias a los órganos municipales para que completen la planta administrativa básica definida en la LBRL. Todas estas cuestiones se estudian a continuación.

### **1. Distinción entre “órganos superiores” y “órganos directivos”**

37. Proveniente de la LOFAGE, el nuevo art. 130 LBRL diferencia, en la organización administrativa de los “municipios de gran población”, entre “órganos superiores” y “órganos directivos”. Pero en seguida vamos a ver que aquella tipología elemental de órganos no tiene el mismo sentido en el ámbito de la Administración General del Estado y en organización de los “municipios de gran población”. El art. 6 LOFAGE establece que son órganos superiores únicamente los Ministros y los Secretarios de Estado; la lista de “órganos directivos” se amplia notablemente en el art. 6.3, 4, 6 y 7 LOFAGE. Dos son los criterios de diferenciación fundamentales para la distinción de los dos tipos de órganos en la Administración General del Estado: la función que cumplen y su forma de provisión<sup>27</sup>. La diferenciación funcional queda cifrada en que “corresponde a los órganos superiores establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad y a los órganos directivos su desarrollo y ejecución” (art. 6.8 LOFAGE). La forma diferente de selección se concreta en que el Ministro y el Secretario de Estado son nombramientos netamente políticos (regulados en la Ley 50/1997, del Gobierno, conforme a la remisión del art. 6.9 LOFAGE), mientras que los órganos directivos se integran conforme a “criterios de competencia profesional y experiencia” (art. 6.10 LOFAGE). Un esquema aparentemente similar de diferenciación se puede identificar en la nueva LMMGL, en su distinción entre “órganos superiores” y “órganos directivos” (art. 130 LBRL). El Alcalde y la Junta de Gobierno Local dirigen el funcionamiento de todo el Ayuntamiento, fundamentalmente a través de los “órganos directivos” municipales. Esta función de dirección de todo el Ayuntamiento está expresada en el art. 124.4 b) c) y g) (en relación con el Alcalde) y en el art. 126.1 LBRL (en lo que hace a

<sup>27</sup> A. MENENDEZ REXACH, “Organización central de la Administración General del Estado”, en *Documentación Administrativa* 246-247 (1996-1997), pp. 275 y ss (p. 279).

la Junta de Gobierno Local). También es clara, en segundo lugar, la diferente forma de provisión de los dos tipos de órganos (mejor, cargos): Tanto el Alcalde como los miembros de la Junta de Gobierno Local son nombramientos políticos; los órganos directivos se integran, en cambio, con criterios jurídicos de mérito y capacidad. Así, el Alcalde se elige de entre los Concejales en función de los resultados electorales (art. 196 LOREG); y los miembros de la Junta de Gobierno Local los determina libremente el Alcalde (art. 126.2 LBRL). En cambio, los órganos directivos (y asimilados) se eligen en función de criterios profesionales: condición funcionarial (del grupo A) o, para los casos en que no es necesaria la condición de funcionario, “competencia profesional y experiencia” (art. 130.3 LBRL).

38. Hasta aquí las similitudes entre los “órganos superiores” y los “órganos directivos” en la LOFAGE y en el Título X de la LBRL. Veamos ahora la singularidad de aquella distinción orgánica en el ámbito de la Administración municipal. En la estructura de la LOFAGE esa distinción sirve para la ordenación de la Administración del Estado, diferenciada así claramente del Gobierno. Ni el Gobierno ni el Presidente del Gobierno se someten a la clasificación de “órganos directivos” frente a “órganos superiores”. El Gobierno y su Presidente quedan, simplemente, al margen de la organización de la Administración General del Estado (y se regulan por la Ley del Gobierno). No ocurre así en la organización de los “municipios de gran población”. El nuevo art. 130.1 A) a) de la LBRL califica al Alcalde como “órgano superior”, calificación ésta que no se acompasa con su configuración como órgano principal del gobierno municipal (junto al Pleno y la Junta de Gobierno Local). Para el nuevo Título X de la LBRL, el Pleno y la Junta de Gobierno Local (como tal órgano, con independencia de la calificación de sus miembros), quedan al margen de la calificación de “órgano superior” u “órgano directivo”. Son órganos de gobierno del Ayuntamiento no clasificables en categorías de organización propiamente administrativa. Pero esa simetría con la LOFAGE quiebra en el caso del Alcalde quien (a diferencia de lo que ocurre con el Presidente del Gobierno) sí se califica como “órgano superior”. Tenemos así, en última instancia, que la categoría “órgano superior” no puede tener el mismo sentido jurídico y organizativo que el que pueda presentar en el seno de la LOFAGE. *Lo que para la LOFAGE son categorías ordenadoras de la Administración (aparte del Gobierno), para la*

*LBRL son categorías definitorias del gobierno municipal*, no sólo de la planta administrativa.

## 2. Configuración de la planta administrativa municipal

39. La LBRL estructura la planta administrativa de los “municipios de gran población” en torno a dos grandes ejes: organización *central* y organización *desconcentrada* (instrumental o territorial) del Ayuntamiento. Sólo la Administración central y territorial (o periférica) es propiamente singular para los “municipios de gran población”; la Administración desconcentrada instrumental (organismos autónomos, entidades públicas empresariales) no difiere de la de los municipios de régimen común. La organización central se compone de Áreas de Gobierno (donde se incluyen “Coordinadores generales” y “Directores Generales”) y de varios órganos especiales de asesoramiento y control (Secretaría del Pleno; órgano de apoyo al Secretario de la Junta de Gobierno Local; asesoría jurídica; órgano de gestión tributaria; órgano de gestión contable; Consejo Social). La nueva organización administrativa periférica se articula en distintos, presididos en todo caso por un Concejal (art. 128 LBRL).

40. La regulación de la organización administrativa en la LBRL no ofrece una estructura acabada del Ayuntamiento. La planta administrativa municipal es, más bien, decisión de cada Ayuntamiento. Como ya se ha razonado más arriba, el Título X de la LBRL ha de interpretarse siempre de conformidad con el principio de autonomía local. Esta interpretación *pro autonomía local* cede únicamente allí donde la LBRL adopta decisiones organizativas de forma directa e indubitable. Y lo cierto es que la LBRL normalmente se limita a distribuir –entre los tres órganos municipales primarios- las competencias de configuración de la planta administrativa. Teniendo presente este punto de partida, la planta administrativa de cada Ayuntamiento –en los límites que tolere la legislación de cada Comunidad Autónoma- puede ser bien diferente de un Municipio a otro.

41. La planta administrativa de cada Ayuntamiento viene determinada por la conjunción de decisiones de los tres órganos primarios del gobierno municipal: el Pleno, el Alcalde y la Junta de Gobierno Local. Hay en el Título X de la LBRL una aparente simetría con la forma de configurar la planta administrativa del Estado, conforme a la regulación de la Ley 50/1997, del Gobierno. Pero la simetría descrita no es más que aparente. Dista mucho de ser real. En la definición de la planta administrativa de la Administración General del Estado hay una distribución básica de poder entre el Presidente del Gobierno, el Consejo de Ministros y cada Ministro. La función de las Cortes es aquí muy limitada: la reserva de Ley contenida en el art. 103.2 CE se cumple precisamente con la atribución (por Ley) de poder para configurar la planta administrativa a favor de los órganos del Estado recién enunciados. Bien distinta es la distribución del poder de organización administrativa en los “municipios de gran población”. Las decisiones organizativas fundamentales se distribuyen entre el Pleno y el Alcalde; la Junta de Gobierno Local cumple aquí una función muy residual.

a) Al Pleno del Ayuntamiento corresponde determinar, mediante la aprobación del Reglamento orgánico del Ayuntamiento, los “niveles esenciales de la organización municipal” (art. 123.c).6 LBRL). Entre esos niveles esenciales se incluyen expresamente: las Áreas de Gobierno, Coordinadores Generales y Direcciones Generales. En mi opinión, la competencia del Pleno se limita a la configuración en abstracto de aquellos “niveles esenciales”, pero no alcanza a la creación o supresión de órgano alguno. Esa función viene atribuida al Alcalde en el propio art. 123.c.6 LBRL. El Reglamento orgánico cumple aquí, entonces, una función similar a la que cumple la Ley (en concreto, la LOFAGE) en la Administración General del Estado. El Pleno, a través de su Reglamento orgánico, prevé cuáles pueden ser los órganos administrativos esenciales del Ayuntamiento y establece las relaciones orgánicas y funcionales entre ellos. Pero su existencia misma no es decisión del Pleno, sino del Alcalde.

b) Es competencia del Alcalde “establecer la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva” (art. 124.4 k) LBRL). Y en especial, conforme al art. 123.1 c.6 LBRL, “determinar el número” de Áreas de Gobierno Municipal, los Coordinadores generales y las Direcciones Generales, y “establecer niveles complementarios inferiores”. Parece razonable pensar que el poder para la “determinación del número” de los órganos esenciales del Ayuntamiento comprende la facultad de creación de esos órganos. Hay aquí una aparente simetría con el poder del Presidente del Gobierno para determinar los Ministerios que han de componer el Gobierno. Pero ya digo que la simetría es aparente. En el caso del Presidente del Gobierno, la creación de los Ministerios (por Real Decreto del Presidente) es una consecuencia necesaria de la forma de gobierno parlamentaria diseñada por la Constitución: recibida la confianza del Congreso, el Presidente ha de formar Gobierno, y para poder nombrar Ministros que integren ese Gobierno primero han de estar creados los Ministerios. Ello exige que el poder de creación o supresión de Ministerios esté atribuido al Presidente. Distinto es el caso del Alcalde. El nombramiento de los miembros de la Junta de Gobierno Local, que corresponde al Alcalde (art. 126.2 LBRL), no supone la asignación necesaria de concretas Áreas de Gobierno a los distintos miembros de la Junta de Gobierno Local. Los miembros de la Junta de Gobierno Local no son necesariamente, en la estructura de la LBRL, jefes de departamentos (de Áreas de gobierno). Y por lo mismo, no es imprescindible, en el sistema de la LBRL que antes del nombramiento de los miembros de la Junta de Gobierno Local ya hayan quedado predeterminadas las distintas Áreas de Gobierno. En consecuencia, el poder de creación de órganos administrativos, que los arts. 124.4 k) y 123.c.6 LBRL, atribuyen al Alcalde, han de entenderse como una nota propia del sistema de gobierno local establecido por la LBRL. A diferencia del organigrama de la Administración General del Estado, entregada a las decisiones del Consejo de Ministros, la organización municipal viene determinada por el Alcalde; no por el Pleno del Ayuntamiento ni por la Junta de Gobierno Local.

c) Por último, la Junta de Gobierno Local ostenta una facultad secundaria y complementaria en la configuración de la planta administrativa del Ayuntamiento. A través de la competencia para aprobar la “relación de puestos de trabajo” (art. 127.1. h) LBRL) la Junta de Gobierno Local debe

ejecutar las decisiones organizativas del Pleno y del Alcalde y, más allá, complementar orgánica y funcionalmente la planta administrativa. Piénsese, por ejemplo, en que en virtud del art. 166 del Real Decreto Legislativo 781/1986, la relación de puestos de trabajo (ahora aprobada por la Junta de Gobierno Local) puede atribuir “tareas complementarias” al órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local<sup>28</sup>.

Francisco Velasco Caballero  
Director del Instituto de Derecho Local  
Universidad Autónoma de Madrid

---

<sup>28</sup> En este sentido, A. MARÍN PÉREZ, “El órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local”, en *Revista de Estudios Locales*, núm. 74 (2004), pp. 49 y ss (p. 57)