

Municipios de gran población, veinte años después¹

FRANCISCO VELASCO CABALLERO
Instituto de Derecho Local.
Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción

2. Contenido y alcance del título X de la LBRL

- 2.1. Municipios de gran población
- 2.2. Contenido de la LMMGL
- 2.3. Homogeneidad normativa

3. Organización del gobierno municipal

- 3.1. Pleno
- 3.2. Alcaldía
- 3.3. Junta de gobierno

4. Distritos

5. Organización administrativa

- 5.1. Secretaría municipal
- 5.2. Comisión especial de sugerencias y reclamaciones
- 5.3. Áreas de gobierno
- 5.4. Tribunales económico-administrativos

6. Bibliografía

Artículo recibido el 18/09/2023; aceptado el 30/09/2023.

1. El presente estudio se ha realizado en el marco del proyecto de investigación nacional "Proyectos y políticas públicas contra la despoblación" (PID2019-105799RB100), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

Abreviaturas utilizadas: CE: Constitución española; EBEP: Estatuto Básico del Empleado Público; LBRL: Ley reguladora de las Bases del Régimen Local; LCMB: Ley de Carta Municipal de Barcelona; LECREM: Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid; TRLHL: Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales; LMMGL: Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; STS: Sentencia del Tribunal Supremo; STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia; TEAM: Tribunal Económico-administrativo Municipal.

Para la elaboración de este estudio se ha consultado a dos excelentes profesionales del derecho local: Ángel Zurita Laguna (exletrado del Ayuntamiento de Bilbao) y Juan Ignacio Soto Valle (exsecretario del Ayuntamiento de Badalona y exsecretario general de la Federación de Municipios de Cataluña). A ambos agradezco sus indicaciones, advertencias y valoraciones, que en buena medida tienen reflejo en el texto del estudio.

Resumen

A los veinte años de creación del régimen especial de los municipios de gran población, se pueden formular dos conclusiones: que el modelo “parlamentario” de distribución de funciones entre el pleno, la alcaldía y la junta de gobierno presenta algunas disfunciones que necesitan corrección, y que el conjunto del régimen organizativo especial presenta rendimientos muy desiguales en función del tamaño de los municipios. Al ser un régimen homogéneo, sus normas organizativas han resultado insuficientes para las grandes ciudades, e innecesarias para los municipios medianos. Estos últimos con frecuencia cumplen solo formalmente las reglas organizativas especiales sobre la secretaría general, los distritos o los tribunales económico-administrativos.

Palabras clave: *derecho local; municipios de gran población; Gobierno local; Administración local.*

Big cities, twenty years later

Abstract

Twenty years after the creation of the special legal framework for big cities, two conclusions can be formulated: (i) the “parliamentary” model of distribution of functions between the plenary, the mayor's office and the governing board has some dysfunctions that need to be addressed, and (ii) the practical results of the special legal framework heavily vary depending on the size of the municipalities. Because of its homogeneity, this special legal framework has been insufficient for big cities and unnecessary for medium-sized municipalities. The latter frequently comply only formally with the special organizational rules on the general secretariat, the districts, or the economic-administrative courts.

Keywords: local law; big cities; local government; local administration.

1

Introducción

1. Para valorar los veinte años de vigencia de título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), introducido

por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local (LMMGL), se pueden utilizar dos ejes de análisis. Uno consiste en enjuiciar el propio *contenido de la ley*, por su mayor o menor idoneidad para las necesidades y los problemas específicos de las grandes ciudades. El otro eje analítico es diacrónico: se centra en *cómo ha evolucionado* la realidad local en los últimos años, cómo los ayuntamientos han aplicado en la práctica el régimen especial de la LBRL, y en qué medida la regulación de la LBRL ha facilitado o dificultado las respuestas municipales. Los dos ejes de análisis mencionados van a estar presentes en todas las cuestiones a las que se presta atención en este estudio. En especial, para este segundo eje de análisis se ha atendido a la información pública (en internet) que ofrecen varios ayuntamientos seleccionados, de dos clases: ayuntamientos a los que se aplica imperativamente el título X de la LBRL, conforme al art. 121.1 a) y b) LBRL (A Coruña, Valladolid, Córdoba, Bilbao, L'Hospitalet de Llobregat, Zaragoza y Madrid); y ayuntamientos en los que la aplicación del régimen especial de grandes municipios resulta de una decisión del correspondiente Parlamento autonómico, conforme al art. 121.1 c) y d) LBRL (Jerez de la Frontera, Marbella, Talavera de la Reina y Las Rozas).

2. Con la experiencia de los últimos veinte años, se puede plantear ahora una reforma en profundidad del título X de la LBRL, en varios frentes: para *corregir* los defectos iniciales en la regulación de 2003 (fundamentalmente, para tornar en facultativas, no imperativas, algunas de las normas organizativas de la ley); y para *ampliar* su regulación a cuestiones no reguladas inicialmente, como el régimen de competencias y potestades municipales, el sector público municipal, las áreas metropolitanas de las grandes ciudades o la financiación. Para esta posible reforma del título X de la LBRL pueden tomarse como referencia de partida las novedades introducidas para la ciudad de Madrid —respecto del régimen general de los municipios de gran población— por la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (LECREM). En cambio, menores son las aportaciones extraíbles del vigente régimen especial de Barcelona (en especial, en la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona: LCMB), porque buena parte de esa regulación fue ya tomada (y en parte, mejorada) por el título X de la LBRL. Más bien, es recomendable hoy para Barcelona una modificación de su régimen especial que incorpore algunas de las novedades incorporadas tanto por el título X de la LBRL como por la LECREM².

2. Velasco Caballero (2022: 118).

2

Contenido y alcance del título X de la LBRL

3. Tres son las cuestiones de principio que suscita el título X de la LBRL: primera, el propio concepto de municipio de gran población que introduce el nuevo art. 121 LBRL; segunda, el contenido sustantivo del nuevo título X de la LBRL: lo que regula y lo que no regula; y tercera, la forma normativa con la que la LMMGL regula los municipios de gran población. En las tres cuestiones señaladas la regulación de la LMMGL presenta deficiencias importantes, luego visibles en el funcionamiento real de los municipios de gran población.

2.1

Municipios de gran población

4. Aunque las promotoras de un régimen legal especial habían sido las grandes ciudades (en sentido estricto), la búsqueda de apoyos políticos para la LMMGL llevó a un concepto muy amplio y abierto de “municipios de gran población”, que es el que hoy figura en el art. 121 LBRL³. Dos son, a mi juicio, los problemas que apuntaba, ya desde el inicio, el art. 121 LBRL. Tras 20 años de vigencia de la LMMGL, aquellos defectos iniciales de configuración normativa han dado lugar a problemas e insuficiencias reales.

5. Conforme a los diversos criterios complementarios del art. 121.1 LBRL, el grupo de los municipios de gran población es tendencialmente *muy amplio*. Ahí están tanto las grandes ciudades en sentido estricto (es el caso de Zaragoza) como algunos municipios intermedios, con poco más de 75 000 habitantes (como Talavera de la Reina), e incluso capitales de provincia o comunidad autónoma con población inferior (como Mérida). Un concepto tan amplio de municipio de gran población dificulta la regulación legal, porque *no hay una realidad homogénea* susceptible de regulación⁴. Este problema podría haberse diluido si el título X de la LBRL hubiera incorporado una regulación solo habilitadora (esto es, disponible) y no imperativa para todos los municipios de gran población; o si hubiera dispuesto una regulación menos densa y más abierta a las leyes autonómicas y a los reglamentos y ordenanzas municipales. Pero lo cierto es que el título X de la LBRL combina en su regulación un concepto muy amplio de municipio de gran población y una regulación uniforme de su régimen jurídico. Veinte años de vigencia

3. Por todos, crítico: Galán Galán (2004: 169).

4. Díez Sastre (2023: 46).

de la LMMGL muestran que esta opción legislativa estatal ha sido disfuncional y ha dado lugar a que numerosos ayuntamientos (los medianos) con frecuencia *incumplan* los mandatos del título X de la LBRL⁵, o los cumplan solo formal pero no materialmente (*infra* §§ 42, 46, 48 y 55). Se comprueba así, por ejemplo, que numerosos ayuntamientos no cuentan con algunos de los órganos preceptivos en los municipios de gran población (como un tribunal económico-administrativo, conforme al art. 137 LBRL), o tienen una secretaría general del pleno que, frente a lo pretendido por el art. 122.3 LBRL, abarca toda la actividad de asesoramiento jurídico y fe pública del ayuntamiento (equivalente por tanto a la secretaría general de los municipios de régimen común).

6. El segundo problema en torno al concepto legal de municipio de gran población se refiere a la *tipología de criterios* por los que un municipio pasa a ser de gran población (y ser destinatario, por tanto, del régimen especial del título X de la LBRL). Junto a umbrales de población que directa e imperativamente determinan la aplicación del régimen legal especial (art. 121.1 a] y b] LBRL), la ley permite a las asambleas legislativas autonómicas la inclusión de municipios notoriamente más pequeños (art. 121.1 c] y d] LBRL). En la práctica, las asambleas legislativas autonómicas no han actuado como filtro selectivo para la aplicación del título X de la LBRL. Y no siempre ha habido correspondencia entre los “circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales” que en cada caso han motivado la aplicación del régimen especial y el propio contenido de ese régimen especial. *De facto* han sido los propios ayuntamientos quienes, en ejercicio del poder de “iniciativa” que les concede el art. 121.1 LBRL, han valorado políticamente las utilidades del régimen legal especial de la LBRL. Por eso, hay hoy municipios con una población modesta, pero que legalmente son “municipios de gran población”, y otros con muchos más residentes que no son municipios de gran población. También en relación con los municipios medianos, pero que por iniciativa local y decisión parlamentaria autonómica han accedido al régimen especial de gran población, se plantea la hipotética *irreversibilidad* de ese estatuto jurídico. Esto afecta tanto a los municipios que pierden población por debajo del umbral legal (no obstante lo cual se les sigue aplicando el régimen especial del título X de la LBRL) como a los municipios que inicialmente solicitaron la aplicación del régimen especial, pero que posteriormente consideraron que ese régimen especial deparaba más problemas que beneficios. Para los municipios que se rigen imperativamente por el régimen especial del título X de la LBRL se puede considerar que el

5. Díez Sastre (2023: 53).

art. 121.3 LBRL no permite ya volver al régimen común, ni siquiera cuando su población caiga por debajo de los estándares del art. 121.1 a) y b) LBRL. En cambio, para aquellos que se rigen por el título X por iniciativa propia, y si bien el art. 121 LBRL no prevé expresamente la *salida del sistema*, necesariamente hay que considerar esta posibilidad (si bien mediando de nuevo una decisión parlamentaria autonómica)⁶. A mi juicio, e interpretando el art. 121 LBRL conforme al principio constitucional de autonomía local (art. 137 CE), a la correspondiente asamblea parlamentaria autonómica solo le corresponde una comprobación *formal* sobre la iniciativa municipal de volver al régimen local común. Esto es, la comprobación de que existe acuerdo plenario al respecto y de que dicho acuerdo está motivado. No es procedente aquí un control intenso o cuasijudicial sobre los motivos por los que un municipio de gran población prefiere dejar de serlo⁷.

2.2 Contenido de la LMMGL

7. Hay que distinguir ahora entre lo que la ley *efectivamente reguló* (bien o mal) y lo que *no reguló*. Una buena parte de los problemas actuales de los grandes municipios derivan, precisamente, de que en su momento la LMMGL los excluyó de su ámbito de regulación. Como es sabido, la LMMGL se limitó a una regulación *organizativa* de los municipios de gran población. Este régimen organizativo especial conecta con los decretos especiales para Madrid y Barcelona, preservados por la disposición adicional sexta LBRL (y que en el caso de Barcelona fue ampliado por la LCMB). Pero quedaron fuera de la LMMGL tanto las competencias y los servicios municipales como las áreas metropolitanas (características precisamente de las grandes ciudades) o la financiación municipal. Este déficit de regulación especial, para los municipios de gran población, se mantuvo en la siguiente gran reforma de la legislación básica de régimen local, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Así, en relación con las competencias y los servicios municipales, o con la sostenibilidad y estabilidad presupuestaria municipales, la LRSAL no incluyó ninguna diferenciación entre los municipios de régimen común y los municipios de

6. Galán Galán (2004: 148).

7. Otra opinión (en relación con el Ayuntamiento de Alcobendas), exigiendo una comprobación exhaustiva (por parte de la asamblea parlamentaria) de cambios intensos en las razones económicas, sociales o culturales que motivaron la inicial iniciativa municipal, y de que *de facto* el ayuntamiento no está actuando conforme al régimen de gran población, en Rodríguez Marcos (2017: 477).

gran población. Sí hubo regulación financiera singular en el art. 111 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LHL) y en su modificación parcial por la Ley 2/2012, de 29 de junio, pero para un universo de municipios (las capitales de comunidad autónoma y provincia y los municipios de más de 75 000 habitantes) distinto del que acota el art. 121 LBRL.

8. El déficit de regulación señalado ha dado lugar a diversas iniciativas legislativas dispersas, con mayor o menor éxito. Están, de un lado, las leyes estatales especiales para Madrid (LECREM) y Barcelona (Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona). Y están, junto a ellas, diversas leyes autonómicas que han aprobado un régimen especial para las capitales autonómicas (si bien con poca trascendencia sustantiva)⁸. En especial, aunque las leyes de Madrid y Barcelona tampoco abarcan todas las necesidades específicas de estas grandes ciudades (sobre todo, en perspectiva metropolitana y financiera), sí amplían ligeramente el ámbito de regulación especial. Por ejemplo, en el caso de Barcelona, incluyendo la participación en la gestión de infraestructuras estatales (art. 6 de la Ley 1/2006) o en movilidad urbana (art. 16 de la Ley 1/2006). Y en el caso de Madrid, precisando las competencias municipales sobre seguridad vial (art. 40 LECREM).

9. Desde el punto de vista organizativo, la LMMGL introdujo dos grandes novedades, respecto del régimen local común. De un lado, una marcada distinción entre el *gobierno y la administración municipal*; y en lo que hace específicamente al gobierno local, una nueva “forma de gobierno” municipal, esto es, una nueva distribución del poder público entre los órganos representativos y ejecutivos del ayuntamiento, según el patrón de *parlamentarización* del régimen local iniciada en 1999.

10. En lo que se refiere a una más clara *distinción entre el gobierno y la administración municipales*, hay que recordar que tal diferenciación está contenida de forma expresa y directa en el art. 140 CE. Aunque este enunciado constitucional ha tenido tradicionalmente escasos efectos. Por un lado, porque la persistente calificación de los municipios como *corporaciones administrativas* ha diluido la relevante distinción constitucional entre gobierno y administración municipal⁹. Y por otro lado, porque todo lo referente al poder municipal se ha encasillado en la competencia estatal básica sobre *Administraciones públicas* (art. 149.1.18 CE), lo que ha ocultado la existencia de gobierno político —y no solo administración— en los ayun-

8. Agudo González (2012: 87).

9. Rebollo Puig (2018: 1037).

tamientos¹⁰. Separándose de la tradición corporativa del régimen local, la LMMGL buscó una mayor distinción entre gobierno y administración municipales. Consiste esto en distinguir entre varios órganos municipales con *poderes decisorios primarios* directamente atribuidos por la ley (los órganos de gobierno) y una más o menos extensa *organización administrativa* (áreas de gobierno, unidades administrativas, órganos administrativos “independientes”, órganos de los distritos, entidades instrumentales descentralizadas o desconcentradas) que, aunque también pueden ejercer facultades decisorias, en todo caso son secundarias y subordinadas a los órganos de gobierno (STC 103/2013, FJ 6). A esta organización municipal burocrática “le corresponde de ordinario una función subalterna, una actividad material y técnica que respeta la competencia de los órganos electos para las decisiones con relevancia externa”¹¹. En correspondencia con la distinción elemental entre gobierno y administración municipal, la LBRL distingue entre “órganos superiores” (alcalde y los miembros de la junta de gobierno) y “órganos directivos” (art. 130.1 LBRL). Con todo, la clara distinción de la LMMGL entre el gobierno y la administración municipal ha quedado en cuestión, tras la jurisprudencia constitucional que declara inconstitucional la posible incorporación de miembros no electos en la junta de gobierno local, según pretendía el art. 126.2 LBRL. Pues, según argumenta la STC 103/2013, FJ 6, no solo el gobierno, sino también la administración local se ejerce exclusivamente por concejales electos. Esta jurisprudencia enmienda, siquiera parcialmente, la progresiva distinción entre gobierno y administración local.

11. En segundo lugar, la LMMGL expresa una pretendida intensificación de la *parlamentarización* del gobierno local, ya iniciada con la Ley 11/1999, de 21 de abril. Consiste esto, fundamentalmente, en una nueva distribución de atribuciones entre el pleno (que pierde competencias administrativas), el alcalde y la junta de gobierno (*infra* §§ 20, 28 y 30)¹². Sin embargo, y dejando para más adelante el análisis de las concretas disfunciones resultantes de esta distribución interna del poder local, hay que precisar que son notorias las *diferencias estructurales* entre la forma de gobierno parlamentaria (basada en la preeminencia casi absoluta del Parlamento sobre el Gobierno y la Administración) y el sistema de gobierno local de los municipios de gran población¹³. Son muchos e importantes los rasgos jurídicos que marcan las

10. Crítica a esta marginación de la dimensión gubernativa de los ayuntamientos: Jiménez Asensio (2001: 138); Caamaño Domínguez (2004: 66); Font y Galán (2015: 24); Díez Sastre (2019: 115).

11. Rebollo Puig (2018: 1044).

12. Jiménez Asensio (2001: 137).

13. Velasco Caballero (2019: 47); Díez Sastre (2019: 117). Coincide en el resultado, aunque apoyándolo en el carácter corporativo del municipio: Rebollo Puig (2018: 1037).

diferencias entre la forma de gobierno parlamentaria y el sistema de gobierno de los municipios de gran población, como la inexistencia de una preeminencia absoluta del pleno sobre la alcaldía y la junta de gobierno¹⁴, lo cual se expresa tanto en la distribución de poderes decisorios entre el pleno y el ejecutivo municipal (alcaldía y junta de gobierno) como en la debilidad de los controles del pleno sobre los órganos municipales ejecutivos. Más bien, se puede hablar de un cierto *equilibrio de poder* entre el pleno, la alcaldía y la junta de gobierno, equilibrio que no se describe con precisión hablando de parlamentarismo, como tampoco de presidencialismo¹⁵.

12. En el conjunto de municipios de gran población se observa un rendimiento muy diverso del régimen especial de la LBRL. Para muchos municipios formalmente grandes (conforme a los generosos criterios del art. 121.1 LBRL), el régimen especial del título X de la LBRL *no ha ofrecido grandes utilidades*. Ni era siempre necesaria la desconcentración en distritos (art. 128 LBRL), ni los nuevos órganos necesarios (como el consejo social de la ciudad [art. 131 LBRL] o la comisión especial de sugerencias y reclamaciones [art. 132 LBRL]) eran una necesidad real en muchos de estos municipios. Y para los municipios medianos (o menos grandes) la estructura organizativa impuesta por el título X de la LBRL resulta con frecuencia excesiva, inadecuada o innecesaria¹⁶.

13. Mejores resultados ofrecen los regímenes especiales de *Madrid y Barcelona*. Me refiero ahora al mayor nivel de parlamentarización del gobierno local de Madrid (arts. 11, 14 y 17 LCREM); la mayor flexibilidad en la distribución interna de competencias en los dos ayuntamientos, mediante desconcentraciones y delegaciones (arts. 13.2 y 46.1 LCMB, y arts. 14.4, 17.2 y 53.2 LCREM); el mayor peso de los órganos y cargos directivos en el funcionamiento ordinario municipal (arts. 13.2 y 53.1.d) LCMB, y arts. 14.4, 16.5, 17.2 y 21 LCREM); la mayor desconcentración territorial (arts. 22-25 LCMB, y art. 22 LCREM), o el fuerte desarrollo del sector público local (en el caso de Barcelona, conforme a los arts. 49 y 50 LCMB).

2.3

Homogeneidad normativa

14. Según se ha dicho, el nuevo título X de la LBRL se aplica de manera *uniforme* a todos los municipios subsumibles en el concepto legal de municipios

14. Salazar Benítez (2007: 41, 94). Otra opinión: Parejo Alfonso (2018: 241); Velasco y Díez (2008: 52); Rebollo Puig (2018: 1036).

15. Jiménez Asensio (2001: 143); Salazar Benítez (2007: 117).

16. Carbonell Porras (2009), Díez Sastre (2023: 56).

de gran población, conforme a los criterios del art. 121.1 LBRL. Esto ha deparado un alto nivel de homogeneidad organizativa y funcional entre todos estos municipios, con independencia de sus peculiaridades demográficas o geográficas, y de la comunidad autónoma de la que forman parte. La LMMGL, si bien introduce un régimen organizativo singular para los municipios de gran población, lo hace de manera uniforme¹⁷. Esto es, no permite que la singularidad se diversifique en cada comunidad autónoma, o por ordenanzas y reglamentos de cada municipio. La nueva configuración competencial de la alcaldía, el pleno y la junta de gobierno, o la necesaria creación por cada ayuntamiento de una “comisión especial de sugerencias y reclamaciones” (art. 132 LBRL) o de entidades territoriales desconcentradas (art. 128 LBRL), es una opción legislativa imperativa para todos los municipios de gran población (y, por tanto, indisponible para las leyes autonómicas y los reglamentos orgánicos municipales). Es esta una opción al tiempo diferenciadora (porque solo se refiere a los municipios de gran población) y uniformizadora (dado que rige para los municipios de gran población de toda España), que ha recibido el visto bueno del Tribunal Constitucional (STC 103/2013).

15. La alta uniformidad del título X de la LBRL podría haber llegado a su fin con la reforma de algunos estatutos de autonomía a partir de 2006. Estos estatutos incluían un mayor espacio competencial autonómico para la configuración de la planta local, la organización administrativa, las relaciones con las correspondientes Administraciones autonómicas y las competencias locales. Sin embargo, la contundente STC 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la práctica redujo todas las nuevas competencias autonómicas exclusivas al mero desarrollo de las bases estatales. Afirmando la incapacidad de los estatutos de autonomía para delimitar o perfilar las competencias estatales (FJ 4), el Tribunal Constitucional confirmó que el régimen local lo configura fundamentalmente el Estado, a través de una competencia que, aunque formalmente es solo “básica”, puede ser muy extensa e intensa, porque no puede ser delimitada por los estatutos de autonomía.

16. La alta uniformidad legal de los municipios de gran población ha propiciado diversas *vías de escape*, más o menos visibles, que han buscado la adecuación del régimen legal uniforme a la singularidad de cada ciudad. Ya desde el inicio, Barcelona consiguió una amplia inaplicación de la LMMGL, en favor del régimen especial contenido en la LCMB (disposición adicional sexta 3 LBRL). El mismo sentido tienen luego las leyes estatales especiales o de “carta municipal” para Madrid (LECREM) y Barcelona (Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del muni-

17. Galán Galán (2004: 174).

cipio de Barcelona). En todos estos casos, la diversidad de régimen jurídico es *heterónoma*, no autónoma. Esto es: son leyes estatales especiales las que singularizan el régimen jurídico de concretos municipios. Estas leyes conceden pocos espacios de adaptación normativa a favor de los correspondientes ayuntamientos (mediante reglamentos orgánicos). Las *leyes especiales crean directamente la diversidad* jurídica de estos municipios. Este rasgo de homogeneidad no es solo una opción política estatal y autonómica, sino que frecuentemente parte de los propios municipios. Tal y como muestra la reciente iniciativa del Ayuntamiento de Barcelona para la actualización de su carta municipal y de la ley especial estatal, son los propios municipios quienes, en lugar de reclamar más espacio para su autorregulación, instan reformas singularizadoras con rango de ley, con el objetivo de blindar a futuro la singularidad jurídica pretendida.

17. A la vista de la alta homogeneidad normativa del título X de la LBRL, y de que solo Madrid y Barcelona han conseguido modulaciones específicas, mediante leyes especiales, la adaptación de la LMMGL a la realidad de cada municipio ha seguido una *vía informal*. Como se verá luego con más detalle, algunos ayuntamientos de gran población no han creado —a lo largo de los últimos veinte años— algunos órganos administrativos que, conforme al título X de la LBRL, son de existencia necesaria. Así ocurre con los tribunales económico-administrativos (*infra* § 55) o con los órganos desconcentrados en los distritos (*infra* § 42).

18. En este momento histórico, y a la vista de la experiencia generada desde la aprobación de la LMMGL de 2003, la actualización del régimen local de las grandes ciudades ha de plantearse con una nueva orientación: *reduciendo la homogeneidad* organizativa municipal, y favoreciendo la adaptación de la organización de *cada ayuntamiento* a las características de cada territorio y ciudad. Corresponde a la LBRL regular de manera detallada y precisa las posibles formas y técnicas organizativas de las que —en función de sus circunstancias singulares— puedan servirse los ayuntamientos, pero no imponer concretas opciones organizativas o funcionales. La LBRL ha de ser más *facilitadora* de estructuras organizativas idóneas que definitoria de esas estructuras.

3

Organización del gobierno municipal

19. De acuerdo con la distinción primaria entre gobierno y administración municipal, que es central en la estructura del título X de la LBRL (*supra* §

9), en lo que sigue se va a analizar separadamente el resultado efectivo de la nueva configuración orgánica y funcional de los tres órganos de gobierno (alcaldía, pleno y junta de gobierno) y de la estructura administrativa municipal.

3.1 Pleno

20. Conforme a la idea general de parlamentarización del gobierno local, la LMMGL introdujo cambios organizativos y funcionales importantes para el pleno municipal de los municipios de gran población. Desde el punto de vista *organizativo*, se posibilitó que la presidencia del pleno correspondiera a un concejal distinto del alcalde, y que el pleno delegara algunas competencias decisorias en sus comisiones. Además, se dotó al pleno de una secretaría general propia, desagregada respecto de la secretaría al servicio de la junta de gobierno y de la Administración ejecutiva. Desde el punto de vista *funcional*, se redujeron notablemente las atribuciones administrativas o aplicativas del pleno, centrando su función en las decisiones estratégicas y normativas. Al mismo tiempo, se reforzaron las funciones de control del pleno sobre el “ejecutivo municipal” (junta de gobierno, alcaldía y concejales delegados). A continuación se hace una sintética evaluación sobre el rendimiento de cada una de estas innovaciones de la LMMGL.

21. Desde la perspectiva organizativa, el nuevo art. 122.2 LBRL prevé la *delegación de la convocatoria y presidencia* del pleno, que por principio corresponde al alcalde, en otro concejal. Esta posibilidad se utilizó en el Ayuntamiento de Madrid una vez aprobada la LMMGL —y por tanto ya antes de la aprobación de la LCREM—, y se ha consolidado en la capital¹⁸. Pero *no se ha generalizado* en los demás municipios de gran población. Por ejemplo, a partir de la información que proporcionan las actas de las sesiones plenarias de los ayuntamientos analizados, no consta su utilización (en los tres últimos años) en los ayuntamientos de A Coruña, Jerez, Córdoba, Talavera de la Reina, Bilbao, Marbella, Valladolid, Zaragoza o Las Rozas. Aunque la delegación de la presidencia del pleno no es en sí un asunto problemático, su aplicación práctica en Madrid ha ido introduciendo algunas *precisiones sobre su posible alcance*. Por ejemplo, la inclusión en la delegación de la

18. Véase recientemente, por ejemplo, el Decreto de 17 de junio de 2023 del Alcalde de Madrid, de delegación del ejercicio de las competencias de la presidencia del pleno en un concejal.

facultad de resolución de los recursos de reposición y de revisión de oficio, respecto de los actos dictados por el concejal delegado, cuando el alcalde no se hubiera reservado expresamente estas facultades; o la previsión de que en casos de ausencia, vacante o enfermedad del concejal delegado, la suplencia en la presidencia del pleno no necesita de una nueva delegación, bastando la “designación” del concejal suplente.

22. Otra opción organizativa de la LMMGL respecto del pleno fue la posible delegación de funciones plenarias a comisiones del propio pleno (art. 122. 4 d] LBRL), siguiendo la previa experiencia de la LCMB. De esta forma, las tradicionales comisiones informativas, preparatorias de los acuerdos plenarios, ahora también podrían adoptar acuerdos. En la práctica esta previsión legal ha tenido *escasa trascendencia*. Aunque las delegaciones están efectivamente previstas en los reglamentos orgánicos¹⁹, en la mayoría de los ayuntamientos no se han acordado tales delegaciones, y las comisiones siguen funcionando con las tradicionales *comisiones informativas* del pleno (que no ejercen competencias decisorias). De forma más bien excepcional, algún ayuntamiento ha creado una *comisión delegada general* del pleno, que sí adopta decisiones plenarias por delegación, aunque esas decisiones son más de trámite (como la aprobación inicial de ordenanzas) que finales²⁰. Varias razones pueden explicar la escasa trascendencia de las comisiones delegadas del pleno: de un lado, las competencias delegables están muy constreñidas en el art. 123.3 LBRL; de otro lado, el listado de funciones del pleno, ya en sí mismo muy limitado (respecto de los plenos de régimen común), aconseja no reducir aún más las funciones decisorias del conjunto de los concejales que componen el pleno.

23. En el diseño original de la LMMGL, y de acuerdo con la directriz de parlamentarización del gobierno local, se alteraron sustancialmente las atribuciones del pleno, respecto de las de los municipios de régimen común. Se acentuó la distinción entre las competencias decisorias y las de control sobre el ejecutivo municipal (la alcaldía y la junta de gobierno), y se redujeron considerablemente las competencias plenarias. Buena parte de las

19. Por ejemplo: art. 88.2 del Reglamento Orgánico del Gobierno y Administración de A Coruña, de 2 de noviembre de 2004; art. 45 del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Jerez, de 2009; art. 118.3 del Reglamento Orgánico del Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Córdoba, publicado el 16 de febrero de 2009; art. 41 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Valladolid, de 28 de noviembre de 2019; art. 90 del Reglamento Orgánico del Pleno y Comisiones del Ayuntamiento de Marbella, de 27 de julio de 2018.

20. Es el caso de L'Hospitalet de Llobregat, donde el art. 61 del Reglamento Orgánico del Pleno, de 27 de diciembre de 2011, prevé (aunque no impone) la comisión delegada del pleno, que actúa en todo caso previa intervención de las comisiones permanentes sectoriales (que cumplen las funciones de las tradicionales comisiones informativas). La sede electrónica municipal informa de la efectiva actuación de la “comisión delegada del pleno” desde 2019 hasta 2023.

competencias *administrativas* del pleno (aunque no todas) se relocalizaron en la junta de gobierno. Este proceso de “desadministrativización” del pleno, en favor de la junta de gobierno, se acentuó luego, para la ciudad de Madrid, en el art. 17 LECREM. En la redistribución de atribuciones de la LMMGL se reservaban al pleno, fundamentalmente, las decisiones estratégicas y las normativas, como la aprobación del presupuesto y la plantilla de personal (art. 123.1 h] LBRL), la terminación de la fase municipal de tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico (art. 123.1 i] LBRL) o la aprobación de los reglamentos y ordenanzas (art. 123.1 d] LBRL). Una valoración muy extendida de esta reorientación competencial, sobre todo entre miembros de las escalas municipales de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional (vulgo “habilitados nacionales”), es que el pleno ha quedado vacío de funciones decisorias propias, dedicando una buena parte de su actividad a un control aparente de la junta de gobierno y a debatir y aprobar mociones sobre asuntos no propiamente locales. Aunque esta valoración puede ser correcta, la realidad a la que se refiere no resulta solo de la redistribución de competencias introducida por la LMMGL, sino también del *escaso ejercicio por el pleno de las competencias normativas* (aprobación de reglamentos y ordenanzas) que le corresponden. En ocasiones, esto se debe a una falta de capacidad técnica o de iniciativa política en el ayuntamiento. Pero también hay causas jurídicas estructurales: la densidad normativa de las leyes y los reglamentos estatales y autonómicos; y la imprecisión legal —en la LBRL— sobre la potestad normativa plenaria.

24. En primer lugar, el espacio propio de las normas municipales es menguante. Esto se debe a la existencia de un extenso catálogo de reservas de ley, tanto constitucionales como estatutarias e incluso legales (reservas legales de ley)²¹, y al progresivo aumento de la densidad normativa en las leyes y los reglamentos estatales y autonómicos. Estos dos factores normativos hacen en muchos casos innecesaria la aprobación de ordenanzas y reglamentos por el pleno, pues en una gran parte de las materias de competencia local el ayuntamiento puede actuar directamente con base en leyes y reglamentos estatales o autonómicos. De hecho, buena parte de las ordenanzas municipales efectivamente aprobadas apenas si contienen reglas procedimentales secundarias, no imprescindibles para el funcionamiento municipal.

25. La escasa actividad normativa del pleno también guarda relación con la *insuficiente definición legal* de esta competencia, si bien luego se verá que la jurisprudencia muestra una comprensión crecientemente amplia de la potestad normativa plenaria. A diferencia del Estado y de las comunidades autó-

21. Rodríguez de Santiago (2023: 162).

nomas, donde implícitamente se asume que las leyes parlamentarias pueden regular cualquier materia (y tanto de forma abstracta como concreta, para un único caso), la potestad normativa del pleno no cuenta con una definición tan precisa, pues el art. 123.1 d) LBRL se limita a atribuir al pleno la “aprobación y modificación de las ordenanzas y reglamentos municipales”. Nada dice expresamente sobre la posición y los efectos de las ordenanzas y los reglamentos municipales, en relación con el ejercicio de sus competencias propias por la alcaldía y la junta de gobierno. Hay que tener en cuenta, en este sentido, que el pleno no es un órgano plenamente simétrico a un parlamento. La LBRL no concede al pleno la posición de preeminencia que la Constitución y los estatutos de autonomía conceden a los correspondientes parlamentos. En los municipios de gran población, la LBRL distribuye el poder municipal entre tres órganos de gobierno: el pleno, la alcaldía y la junta de gobierno, sin conceder al pleno una posición de preeminencia pseudoparlamentaria sobre los otros dos órganos. Por eso, aunque una ordenanza municipal puede regular cualquier materia de competencia local, no puede hacerlo ocupando el espacio competencial de la alcaldía o la junta de gobierno. Por medio de ordenanza no se pueden adoptar decisiones organizativas que la LBRL reserva a la alcaldía o la junta de gobierno; tampoco puede el pleno adoptar decisiones administrativas concretas, atribuidas inmediatamente a la junta de gobierno por la misma LBRL.

26. Sin duda que es difícil determinar cuándo una regulación por ordenanza (en principio, sobre cualquier materia de competencia municipal) invade las atribuciones de la alcaldía o la junta de gobierno. Como criterio dirimente se puede hablar aquí del carácter necesariamente *abstracto* de la ordenanza, que puede predeterminar normativamente las decisiones (aplicativas) de la alcaldía o la junta de gobierno, pero no puede sustituirlas. En este punto se constata en la jurisprudencia —precisamente para los municipios de gran población— una comprensión tendencialmente extensa de la competencia normativa del pleno, en perjuicio de la junta de gobierno o de la alcaldía. Así, en relación con la competencia sobre personal de la junta de gobierno, que es general (para todas las “decisiones en materia de personal que no estén expresamente atribuidas a otro órgano”: art. 127.1 h) LBRL), el Tribunal Supremo ha considerado que tal competencia no impide que las condiciones de trabajo de los empleados municipales puedan ser reguladas en *abstracto* por el pleno. Según esto, ninguna materia, incluso las atribuidas por la LBRL a la junta de gobierno, queda al margen de una posible regulación normativa (abstracta) por el pleno²². Por otro lado, para las relaciones entre el pleno y la alcaldía, la jurisprudencia de escala autonómica también ha declarado que el poder de *emergencia* de la alcaldía

22. STS de 25 enero de 2021, ECLI:ES:TS:2021:54.

tiene un alcance muy acotado, y que no puede suponer la inaplicación de una ordenanza plenaria más allá del tiempo necesario para la modificación de la propia ordenanza²³. Esta jurisprudencia también ha delimitado negativamente el poder de instrucción de la junta de gobierno, cuando las *instrucciones internas* contienen un contenido normativo propio que complementa —no solo interpreta— la regulación abstracta contenida en una ordenanza²⁴. Esta jurisprudencia es coherente con la “parlamentarización” del pleno pretendida por la LMMGL, aunque por las razones ya expuestas el pleno municipal está aún lejos de cumplir la función estratégica y normativa buscada por el art. 123.1 LBRL.

27. Finalmente, la *función de control* del pleno sobre la alcaldía y la junta de gobierno, en la que se detiene expresamente el art. 123.1 a) LBRL, no ha experimentado cambios cualitativos, respecto del tradicional control que ejerce el pleno sobre la alcaldía (y los concejales delegados) en el régimen local común, conforme al art. 46.2 e) LBRL. La mera referencia normativa expresa al control plenario sobre los “órganos de gobierno” (art. 123.1 a) LBRL), del que normalmente se han hecho eco los reglamentos orgánicos de los municipios de gran población, no genera por sí un control mayor del que, en los plenos de régimen común, pueden desplegar los grupos municipales opositores. Es más: en algunos ayuntamientos sometidos al título X de la LBRL se han introducido límites o cautelas para evitar un posible uso abusivo de la función de control por parte de los grupos municipales de la oposición²⁵.

3.2 Alcaldía

28. Siguiendo el modelo de los Gobiernos estatal y autonómicos, la LMMGL introdujo una *severa reducción* de las atribuciones de la alcaldía. En el régimen local común, el alcalde concentra, además de funciones propias de la dirección política del ayuntamiento, la mayor parte de las competencias administrativas (art. 21 LBRL), excepto las expresamente atribuidas al pleno. Es más, la cláusula de atribución residual de competencias es también en favor de la alcaldía (art. 21.1 s) LBRL). Frente a esta configuración competen-

23. STSJ de Asturias de 17 de marzo de 2022, ECLI:ES:TSJAS:2022:826.

24. STSJ de Galicia de 25 de junio de 2020, ECLI:ES:TSJGAL:2020:2795.

25. Así: art. 62 del Reglamento Orgánico del Gobierno y Administración de A Coruña, de 2 de noviembre de 2004, en el que se prohíbe la reiteración de controles sobre el mismo objeto; arts. 93 y 97.1 del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Jerez, de 2009; art. 93 del Reglamento Orgánico del Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Córdoba, publicado el 16 de febrero de 2009; arts. 106.2 y 3 del Reglamento Orgánico Municipal de Zaragoza, de 26 de noviembre de 2004.

cial, la LMMGL limitó las competencias de la alcaldía a las más propiamente gubernativas o de *indirizzo* político. El poder real del alcalde o alcaldesa no vendría de las concretas competencias atribuidas por la LBRL, sino de su condición de *presidente/a* de la junta de gobierno local, cuya composición decide libremente y que concentra la mayoría de las decisiones administrativas (y algunas gubernativas o políticas) del ayuntamiento.

29. Transcurridos veinte años desde la aprobación de la LMMGL, el énfasis legal en la *función presidencial* del alcalde (del pleno y, sobre todo, de la junta de gobierno) ha producido algunas distorsiones. En primer lugar, la fragmentación política del pleno municipal en buena parte de los ayuntamientos²⁶, fenómeno secundario en el momento de aprobación de la LMMGL y que solamente parece haberse frenado en las últimas elecciones municipales de 2023, también ha traído consigo *juntas de gobierno fragmentadas* (formadas por concejales de varios grupos municipales) y debilitadas ante el pleno, ante el que con frecuencia se encuentran en minoría. En un contexto de fragmentación política, la preeminencia del alcalde o la alcaldesa —como presidente/a del pleno y de la junta de gobierno— también se debilita. Sin atribuciones propiamente decisorias, la posición institucional del alcalde depende de su protagonismo político real (como líder del grupo municipal mayoritario en el pleno). Sin una mayoría plenaria clara, la simple presidencia de la junta de gobierno difumina la posición institucional del alcalde: porque el pleno puede obstaculizar la actividad de la junta de gobierno (por ejemplo, rechazando el presupuesto anual propuesto por la junta), y porque carece de un dominio pleno sobre la junta de gobierno (cuando esta está integrada por concejales de distintas candidaturas). En este contexto es oportuno plantearse, en una eventual reforma del título X de la LBRL, la posible reserva de algunas concretas atribuciones gubernativas y administrativas en favor de la alcaldía²⁷.

3.3 Junta de gobierno

30. En el sistema de gobierno local definido por la LMMGL, la junta de gobierno concentra la mayoría de las competencias administrativas municipales, antes atribuidas al pleno o a la alcaldía. En relación con esta configuración funcional de la junta de gobierno se plantean dos cuestiones: la idoneidad de la junta de gobierno para el ejercicio de competencias administrativas o aplicativas; y una

26. Navarro *et al.* (2019: 41).

27. Velasco Caballero (2022: 131).

posible ampliación adicional de las atribuciones de la junta de gobierno. Como en seguida se explica, se puede plantear una ampliación de las competencias gubernativas y administrativas de la junta de gobierno (en perjuicio del pleno). Pero esta posibilidad solo tiene pleno sentido si, simultáneamente, se facilita la desconcentración de las competencias administrativas de la junta en órganos administrativos municipales (como direcciones y coordinaciones generales).

31. Aunque el reforzamiento competencial de la junta de gobierno se inspira en la forma de gobierno parlamentaria, propia del Estado y de las comunidades autónomas, lo cierto es que en este caso son importantes las *diferencias estructurales* con el patrón estatal y autonómico. En el Estado, el Consejo de Ministros es titular de importantes competencias claramente políticas o gubernativas (como la aprobación de reglamentos: art. 5.1 h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). Lo mismo puede decirse para los consejos de gobierno autonómicos. Estos órganos gubernativos también ejercen competencias aplicativas o administrativas, pero estas son mucho más reducidas. Esto es, el funcionamiento administrativo ordinario del Estado no se residencia en el Consejo de Ministros. Algo similar —aunque de forma más matizada— se puede decir de los consejos de gobierno autonómicos. En el Estado y las comunidades autónomas, la función administrativa se ejerce de ordinario por los diversos órganos, jerárquicamente ordenados, que integran los ministerios y las consejerías autonómicas (secretarías de Estado, subsecretarías, secretarías generales, subsecretarías, viceconsejerías, direcciones y subdirecciones generales) conforme a las *competencias propias* que directamente les atribuyen las leyes. Las competencias de cada ministerio o consejería se asignan por las leyes y los reglamentos con un criterio sectorial, lo cual impide una alta concentración de funciones en un mismo órgano (ministerio o consejería), y se restringe la necesidad de posteriores traslados competenciales, en forma de desconcentración o de delegación.

32. Respecto de este patrón competencial —estatal y autonómico— son importantes las diferencias con el sistema de gobierno de los municipios de gran población. Para empezar, el art. 127.1 LBRL solo atribuye competencias gubernativas o administrativas *propias* a la junta de gobierno, y no otros órganos jerárquicamente dependientes. Las *áreas de gobierno*, coordinaciones y direcciones generales municipales, aunque están normalmente previstas en los reglamentos orgánicos y existen en la práctica (*infra* § 49), no son verdaderos órganos municipales con competencias propias. De esta manera la junta de gobierno local es *doblemente concentrada*, en sentido vertical y horizontal: es titular de la mayoría de las competencias administrativas (pues la ley no atribuye competencias propias a ningún órgano interno o dependiente de la junta); y lo es en todas las materias sectoriales (urbanismo, movilidad,

servicios sociales, etc.). Esa alta concentración de funciones tiene dos efectos inmediatos: que decisiones normalmente administrativas (esto es, aplicativas) se ejercen por un *órgano colegiado con posible composición política plural* (en el caso de las juntas de gobierno en coalición); y que son inevitables *delegaciones masivas* de las juntas de gobierno en distintos concejales (los que integran la propia junta o los que presiden las juntas de distrito).

33. La concentración de competencias en la junta de gobierno es comprensible para *decisiones políticas o gubernativas*, pero no para decisiones aplicativas. Dado que la junta de gobierno ha de estar necesariamente integrada por concejales, y que cada uno de ellos cuenta con legitimidad democrática directa (por su elección directa en las elecciones locales), tiene pleno sentido que también la junta de gobierno, como el pleno, cuente con algunas competencias netamente políticas o gubernativas, como la aprobación del proyecto de presupuestos (art. 127.1 b] LBRL). Pero tiene ya mucho menos sentido que la junta de gobierno adopte *decisiones administrativas*, sobre todo allí donde la ley y los reglamentos sectoriales regulan con minucia el ejercicio de estas competencias administrativas sin reconocer ámbitos de discrecionalidad o, todo lo más, reconociendo márgenes de apreciación técnica que han de ser integrados con conocimiento experto, no mediante criterios políticos.

34. En segundo lugar, dada la altísima concentración de competencias sectoriales en la junta de gobierno, dado también que es el art. 127.1 LBRL quien atribuye directamente competencias a la junta de gobierno, y a falta de una autorización expresa de desconcentraciones en la propia ley (a diferencia de lo que sí prevén, para Madrid y Barcelona, los arts. 14.4, 17.2 y 53.2. LCREM, y los arts. 13.2 y 46.1 LCMB), son imprescindibles *masivas delegaciones* competenciales en concretos concejales. Esta delegación masiva de competencias es una disfunción en el sistema administrativo. Por principio, el art. 103.3 CE opta por la descentralización y desconcentración de competencias, y nada dice de la delegación. Esta opción constitucional no es baladí: busca una distribución previsible y equilibrada de las competencias administrativas, lo que no garantiza por sí la delegación de atribuciones. Como es tradicional en derecho administrativo, y ahora regula expresamente el art. 9.4 LRJSP, mediante la delegación (orgánica) de atribuciones un órgano actúa en nombre de otro. Por tanto, no con autonomía y responsabilidad propia, sino en representación del órgano titular de la competencia. La delegación distribuye el ejercicio de competencias de manera *coyuntural*, no estable ni previsible, mutable por un simple acto de contrario imperio (revocación de la delegación) por parte del titular de la competencia. Igualmente, la delegación esteriliza el recurso de alzada, cuando quien delega es un órgano que agota la vía administrativa (como ocurre con la junta de

gobierno ex art. 52.2 LBRL), lo cual lleva a la instrumentalización ordinaria del recurso voluntario de reposición como medio de control (por la junta de gobierno) de las decisiones de los concejales delegados.

35. La situación competencial descrita, en la que la junta de gobierno concentra verticalmente las competencias administrativas municipales, merece una reconsideración legislativa. Dada la autonomía organizativa que es propia de los municipios, conforme al art. 137 CE, no corresponde a la LBRL (ni a las leyes autonómicas de régimen local) distribuir las actuales competencias de la junta de gobierno entre áreas de gobierno. Corresponde a la LBRL, únicamente, abrir la posibilidad de que cada ayuntamiento cuente con departamentos sectoriales (áreas de gobierno, coordinaciones generales, direcciones generales) que ejerzan competencias desconcentradas, conforme a la regulación contenida en el reglamento orgánico de cada ayuntamiento. En todo caso, la concreta desconcentración de cada ayuntamiento (el número y atribuciones concretas de cada departamento) ha de ser una opción organizativa (normativa) de la junta de gobierno, no del pleno municipal, ni siquiera del reglamento orgánico municipal.

36. Una segunda orientación para una posible reforma del título X de la LBRL consiste en expandir aún más —con las matizaciones que ya se han hecho en relación con la alcaldía— el *protagonismo de la junta de gobierno* (frente al pleno) en el ejercicio de competencias administrativas. En coherencia con lo dicho en los párrafos anteriores, esta ampliación competencial solo tiene verdadero sentido si va en paralelo a una posible desconcentración vertical de esas competencias en áreas de gobierno, coordinaciones o direcciones generales. Pues en otro caso, la ampliación competencial agudizaría los inconvenientes de un órgano político colegiado adoptando decisiones administrativas. En el contexto de una junta de gobierno con competencias desconcentrables, se puede plantear la extensión a todos los municipios de gran población del régimen especial ya existente en la ciudad de Madrid. Así, por ejemplo, siguiendo el modelo del art. 17.1 e) LCREM, se podrían relocalizar en la junta de gobierno las competencias patrimoniales y demaniales que actualmente aún corresponden al pleno. También, la ampliación competencial de la junta de gobierno puede consistir en asignar expresamente a este órgano algunas funciones que las *leyes administrativas generales* asignan al pleno. Es el caso de la creación de centrales de contratación por las entidades locales, que el art. 228 LCSP atribuye directamente al pleno. Y lo mismo ocurre con el art. 17.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), que atribuye al pleno (por ordenanza) la aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones locales.

4 Distritos

37. El art. 128 LBRL, introducido por la LMMGL, impone a los municipios de gran población la creación de distritos. E impone también algunas reglas específicas sobre su estructura y funcionamiento: deben contar con órganos de gestión desconcentrada; tienen por cometido el impulso y desarrollo de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales; no pueden afectar a la unidad de gobierno y gestión del municipio; se crean y regulan por el pleno, por medio de reglamento orgánico; el reglamento orgánico debe indicar el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la corporación que deberán gestionarse por los distritos, en su conjunto; y la presidencia del distrito debe corresponder siempre a un concejal.

38. Aunque el art. 128 LBRL se refiere expresamente a los distritos, lo cierto es que el distrito en sí mismo carece de verdadera entidad organizativa. En puridad, el distrito es una *demarcación o división territorial*²⁸. Así se dice con claridad tanto en el art. 109.2 de la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local, como, en el nivel normativo municipal, en el art. 2 del Reglamento Orgánico 6/2021, de 1 de junio, de los distritos del Ayuntamiento de Madrid. En esa demarcación territorial se desarrollan dos actividades públicas: *gestión administrativa* y ejercicio de *facultades decisorias*. Desde el punto de vista organizativo hay “órganos territoriales” para cada distrito (concejal-presidente, gerente, junta de distrito, consejo territorial), pero el distrito como tal no es una entidad orgánica. Por otro lado, hablar de los órganos de los distritos como Administración municipal desconcentrada no remite a un concreto régimen jurídico. Desconcentración significa aquí, simplemente, que existe una organización administrativa específica para actuar en una demarcación territorial concreta. En consecuencia, la actividad de gestión y las decisiones que se adoptan en el ámbito territorial de cada distrito no se rigen —o no necesariamente— por el parco régimen jurídico de la *desconcentración* (art. 8.2 LRJSP). Más bien, lo ordinario es que los órganos con poder decisorio en los distritos actúen por *delegación*, conforme al art. 9 LRJSP y a las reglas especiales para las delegaciones municipales de los arts. 124.5 y 127.2 LBRL y de los reglamentos orgánicos municipales.

39. Pese a las apariencias, la configuración orgánica y funcional de los distritos es una tarea jurídicamente muy compleja. Hay que tener en cuenta que, por principio, la regulación del reglamento orgánico ha de ser compati-

²⁸. Galindo Caldés (2014: 39).

ble con la unidad de gobierno en el ayuntamiento²⁹. Es cierto que los distritos se crean y regulan por el pleno, a través de *reglamentos orgánicos* (art. 123.1 c) LBRL). Mas esta competencia normativa del pleno no puede afectar a las competencias de la junta de gobierno y la alcaldía, atribuidas directamente por la LBRL y por las leyes que la complementan o desarrollan. Según esto, y pese a lo que parecen sugerir el art. 123.1 c) LBRL y numerosos reglamentos orgánicos de los distritos, el reglamento orgánico no puede atribuir a los órganos de los distritos competencias propias de la alcaldía o de la junta de gobierno. Hay que entender que el reglamento orgánico municipal bien puede delimitar los ámbitos o materias de actuación municipal característicos de los distritos; y puede regular también el régimen de gestión o funcionamiento interno del distrito. Pero no puede atribuir *competencias decisorias* a los órganos del distrito, pues la distribución de estas competencias (entre la alcaldía y la junta de gobierno) ya está definida en las leyes, y solo por medio de una delegación de estos órganos de gobierno es posible el traslado de su ejercicio a otros órganos municipales (arts. 124.5 y 127.2 LBRL)³⁰.

40. En este punto es conveniente diferenciar entre *gestión administrativa* y *poder decisorio*. Desde la perspectiva de la *gestión administrativa*, lo característico de los distritos es la existencia de unidades o servicios que actúan en la demarcación territorial de cada distrito. Estas estructuras administrativas se identifican en los correspondientes organigramas o relaciones de puestos de trabajo. En este sentido, el distrito es el contrapunto organizativo a las *áreas de gobierno* (*infra* § 49), que son estructuras administrativas concentradas. De manera que cuanto más numerosas sean las tareas administrativas de las áreas de gobierno, más reducidas serán las de los distritos (y viceversa). Mediante la creación de los distritos y su regulación en el correspondiente reglamento orgánico municipal, los órganos y unidades administrativas del distrito pueden desarrollar actividades de *gestión administrativa*: tramitar expedientes, inspeccionar, emitir informes, proponer actuaciones, etc. Pero no pueden ejercer ninguna de las *funciones decisorias* que las leyes atribuyen a la alcaldía, a la junta de gobierno y al propio pleno. A lo sumo, los órganos del distrito pueden ejercer directamente —por atribución inmediata del reglamento orgánico— las funciones decisorias internas para la dirección de las unidades administrativas del distrito: fijación de objetivos administrativos para los distintos servicios, asignación de recursos, o dirección del personal sin perjuicio de la jefatura última del alcalde. Pero

29. Galindo Caldés (2014: 309); Font i Llovet (2016: 99).

30. En este sentido: art. 56.2 e) del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de L'Hospitalet, de 27 de diciembre de 2011.

más allá de este poder interno de dirección administrativa, ningún órgano del distrito puede adoptar decisiones que, conforme a los arts. 124 y 127 LBRL y las demás leyes generales y autonómicas (tanto generales como sectoriales), corresponden a la alcaldía y la junta de gobierno. Solo mediando *delegación expresa* de esos órganos de gobierno es posible que los órganos del distrito ejerzan competencias decisorias.

41. Cuestión distinta es que el reglamento orgánico municipal, al regular los distritos mediante reglamento orgánico, establezca alguna suerte de *participación funcional* de la junta de distrito (órgano representativo de los intereses de los vecinos y que no ejerce funciones delegadas) en el procedimiento de toma de decisiones del concejal-presidente o del gerente del distrito, decisiones que necesariamente se adoptan por delegación. Así ocurre, por ejemplo, si el reglamento orgánico determina que la junta de distrito puede remitir *propuestas* al concejal-presidente, o que la junta ha de ser *oída* antes de que el concejal-presidente adopte una decisión. En ambos casos, tales participaciones de la junta de distrito serían trámites en un procedimiento administrativo decisorio³¹, cuya regulación corresponde al pleno por su competencia para aprobar el reglamento orgánico municipal (art. 123.1 c) LBRL). Pero no sería lícito que el pleno, al aprobar el reglamento orgánico, estableciera alguna suerte de informe obstativo o vinculante de la junta de distrito. Pues tal informe supondría la compartición de la competencia del concejal-presidente o el gerente (que actúan por delegación) con la junta de distrito (como órgano propio y representativo de los intereses de los vecinos). Y recordemos entonces que tal competencia está atribuida por la ley a la alcaldía o la junta de gobierno y solo es delegable por decisión del propio órgano titular de la competencia. Cuestionable es también, a mi juicio, el art. 64.2 a) del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, cuando establece que las decisiones del concejal-presidente del distrito deben ser “de acuerdo con las decisiones adoptadas por el órgano de participación”. Si el concejal-presidente del distrito ejerce competencias decisorias por delegación (de la alcaldía o la junta de gobierno), no puede el pleno imponer que el ejercicio de aquellas competencias delegadas —que son propias de la alcaldía o la junta de gobierno— se vincule a los acuerdos de un órgano de participación creado por el propio pleno.

42. Vistas las dificultades jurídicas inherentes a la configuración jurídica de los distritos, y teniendo en cuenta las muy distintas dimensiones de los municipios a los que se aplica el título X de la LBRL, se puede comprender

31. Font i Llovet (2016: 117).

que en términos generales la implantación de los distritos, impuesta por el art. 128 LBRL, sea más bien discreta. A día de hoy, se pueden diferenciar tres grupos de ayuntamientos de gran población:

a) Están, en primer lugar, los ayuntamientos que *ya contaban con distritos*, y que simplemente los han mantenido, aunque han aprobado nuevos reglamentos orgánicos (de distritos y/o de participación ciudadana) para actualizar su estructura y funcionamiento. Este es el caso, por ejemplo, de Bilbao³².

b) Están, en segundo lugar, los ayuntamientos que formalmente han regulado los distritos por reglamento orgánico, pero que *no los han creado* de forma efectiva. Así ocurre, por ejemplo, en Las Rozas, A Coruña o Talavera de la Reina³³. Extremo y excepcional es el caso de Valladolid, donde no hay constancia ni normativa ni efectiva de los distritos.

c) Y están, en tercer lugar, los ayuntamientos que no contaban con distritos antes de la aprobación del art. 128 LBRL y que ahora los han regulado y *creado efectivamente*. Aún dentro de este grupo se podría distinguir entre los ayuntamientos con distritos solo nominales, con escasa actividad³⁴ (como Jerez o Marbella), y los ayuntamientos en los que los distritos desarrollan efectivamente las tareas de gestión desconcentrada y participación ciudadana previstas en el art. 128 LBRL. También, allí donde efectivamente existen los distritos, se puede dar un mayor despliegue de la dimensión participativa y deliberante de los distritos (incluso articulada a través de órganos paralelos a las juntas de distrito, como la que se despliega en los consejos y asambleas de los distritos de Córdoba) que de la dimensión gestora o decisoria de los órganos distritales (más relevante, por ejemplo, en los distritos de Zaragoza).

43. Una regla novedosa, contenida en el art. 128.4 LBRL, es la exigencia de un “porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la corporación que deberán gestionarse por los distritos, en su conjunto”. En ocasiones, este porcentaje se ha incluido en el propio reglamento orgánico municipal³⁵. En términos generales, los reglamentos orgánicos de los grandes municipios no han asignado un *porcentaje relevante de ingresos* para su gestión por

32. Zurita Laguna (2007: 445).

33. El Ayuntamiento de Las Rozas regula los distritos en los arts. 152 a 158 de su Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración, de 13 de marzo de 2020, pero no hay constancia de su efectiva existencia. Lo mismo ocurre con el Ayuntamiento de A Coruña, que regula los distritos en los arts. 22 a 49 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de 2002, pero donde, pese a las propuestas formuladas en 2016, los distritos aún no se han creado efectivamente. Y también es el caso de Talavera de la Reina, que regula los distritos en el art. 45 del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración, de 3 de septiembre de 2020, pero sin que haya constancia de su efectiva existencia.

34. Galindo Caldés (2014: 159).

35. El 1 por ciento de los “ingresos ordinarios” del Ayuntamiento, en el caso del art. 55.3 del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de L'Hospitalet, de 27 de diciembre de 2011.

los órganos desconcentrados de los distritos. Además, el nivel de cumplimiento real de esos porcentajes, cuando los hay, es más que dudoso. Esto se debe, en parte, a la difusa estructura orgánica de los distritos (*supra* § 39), inadecuada para la gestión de un alto número de créditos de gasto, y en parte también a una notable inercia de actuación municipal concentrada, a través de concejalías delegadas sectoriales o áreas de gobierno. Con notoria frecuencia, para justificar el cumplimiento de la reserva de recursos presupuestarios del art. 128.4 LBRL (y del correspondiente reglamento orgánico en el que se fija el porcentaje concreto de gasto presupuestario de los distritos), los ayuntamientos *computan conjuntamente* programas de gasto cuya gestión efectivamente corresponde a órganos distritales y programas de gasto con gestión concentrada (en concejalías delegadas o áreas de gobierno), pero con proyección directa sobre los distritos o donde se tienen en cuenta las preferencias o solicitudes indicadas por los órganos participativos del distrito. Dado el tenor literal del art. 128.4 LBRL, que alude a la gestión de recursos presupuestarios “por” y no “en” los distritos, podría considerarse *a priori* que esta práctica municipal es inválida. Sin embargo, con escasa e imprecisa argumentación la jurisprudencia acepta que en el cómputo de los recursos presupuestarios distritales efectivamente se tengan en cuenta tanto los *gastos directos* de los distritos (los acordados por los concejales-presidentes de distrito y gerentes) como los *gastos indirectos* (los acordados por órganos municipales centrales, aunque con efectos o proyección territorial)³⁶.

44. En la actualidad, existe una cierta dificultad práctica en la articulación de la actividad de los órganos de los distritos y las *entidades instrumentales* del ayuntamiento, como organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades y fundaciones municipales. Por de pronto, se echa en falta que las juntas de distrito puedan participar en las políticas municipales diseñadas o ejecutadas por los entes instrumentales municipales. De hecho, buena parte de las políticas municipales se articulan a través de los entes instrumentales, fenómeno que se ha ido incrementando en detrimento de las competencias de los órganos de los distritos. Una posible reforma, asequible para el correspondiente reglamento orgánico, podría consistir en exigir una consulta previa por parte de los entes instrumentales en relación con actuaciones con impacto significativo en un concreto distrito.

36. STS de 24 de junio de 2019, ECLI:ES:TS:2019:2075. La sentencia se refiere al Ayuntamiento de Murcia, cuyo Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana (art. 40) reserva un 8 por ciento de los recursos municipales a los distritos, pero que acredita que los órganos distritales solo gestionan el 3.3 por ciento del total del presupuesto impugnado, no estando acreditado que mediante el gasto indirecto autorizado por el presupuesto (para su gestión por órganos municipales concentrados) se alcance el 8 por ciento prescrito.

5 Organización administrativa

5.1 Secretaría municipal

45. Como es sabido, el título X de la LBRL quebró la *unidad de la secretaría general municipal*, diferenciando la secretaría general del pleno y el “órgano de apoyo” a la secretaría de la junta de gobierno local (arts. 122.5 y 126.4 LBRL). Además, el art. 129.1 LBRL impone para los municipios de gran población la existencia de una asesoría jurídica, “responsable de la asistencia jurídica al alcalde, a la junta de gobierno local y a los órganos directivos”. Esta diversidad orgánica plantea algunas dificultades de eficiencia organizativa y de delimitación funcional. Formalmente, el art. 122.2 e) y la disposición adicional octava e) LBRL deslindan las funciones de asesoramiento jurídico y de fe pública entre la secretaría general del pleno y el “órgano de apoyo”. Pero esto no impide que, al menos para la función de asesoramiento jurídico, un mismo asunto pueda ser informado por los dos órganos, aunque con distinta perspectiva y efectos. Así se deduce claramente del art. 98 del Reglamento Orgánico de Valladolid, de 29 de noviembre de 2019, que asigna ampliamente a la secretaría general del pleno “la coordinación de las tareas burocráticas que desarrollan los distintos servicios municipales en los aspectos jurídico-administrativos relacionados con materias de competencia plenaria”.

46. La experiencia práctica muestra que la *escisión* orgánica no siempre ha sido eficiente. Esto explica la existencia de ayuntamientos de gran población donde de hecho los dos puestos de secretaría se ejercen por el mismo funcionario con habilitación nacional: bien porque el secretario general del pleno ejerce “provisional” o accidentalmente las funciones propias del órgano de apoyo a la junta de gobierno (es el caso del Ayuntamiento de Jerez), bien porque el director de la “oficina de apoyo” actúa como secretario general del pleno en funciones³⁷. En este punto es recomendable que, en una eventual reforma del título X de la LBRL, la distinción entre la secretaría general del pleno y el “órgano de apoyo al secretario de la junta de gobierno” (denominado “secretaría técnica de la junta de gobierno” en algunos ayuntamientos) resulte potestativa —no imperativa— para cada ayuntamiento, a través del correspondiente reglamento orgánico municipal.

³⁷. Así está previsto en el art. 22 del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid, de 13 de marzo de 2020.

47. La diversificación orgánica se hace aún más compleja a la vista de la existencia necesaria de una *asesoría jurídica* (art. 129.1 LBRL), que en los municipios de régimen común no tiene sustancia orgánica, sino que normalmente es solo una función propia de la secretaría general. La existencia necesaria de la asesoría jurídica fácilmente puede llevar a que, para un mismo asunto, aumenten las contradicciones con los criterios jurídicos de la secretaría general y del “órgano de apoyo” a la secretaría de la junta de gobierno. Solo en relación con la *contratación* municipal se puede considerar que la disposición adicional octava e) LBRL ha delimitado con mayor precisión las atribuciones de informe jurídico, a favor de la asesoría jurídica (y excluyendo por tanto, al menos en principio, que sobre concretos expedientes de contratación se pronuncien la secretaría general del pleno o el “órgano de apoyo”). Detrás de la posible concurrencia funcional de varios órganos de asesoramiento está no solo la distinta posición institucional de los diferentes órganos de asesoramiento (al servicio de distintos órganos municipales de gobierno), sino también la distinta configuración funcional de los tres órganos. Mientras que la titularidad de la secretaría general del pleno y del “órgano de apoyo” está reservada a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional (arts. 122.5 y 126.4 LBRL), la titularidad de la asesoría jurídica, con distinta denominación en cada ayuntamiento (como oficial mayor en A Coruña o director de la oficina de la junta de gobierno en Córdoba)³⁸, puede corresponder a otros funcionarios del grupo A-1 (art. 129.2 b) LBRL).

5.2

Comisión especial de sugerencias y reclamaciones

48. El art. 132 LBRL impone a todos los municipios de gran población la existencia de una comisión especial de sugerencias y reclamaciones, creada por el pleno. Aunque es más que discutible el carácter básico de esta comisión especial, lo cierto es que tal calificación fue aceptada por el Tribunal Constitucional (STC 103/2013, FJ 5). Por otro lado, aunque la LMMGL no establece expresamente que se trate de una comisión del pleno (y de hecho, no está regulada en el art. 122 LBRL, relativo a la organización del pleno), este parece ser un entendimiento común, y como tal se ha regulado normalmente en

³⁸. Art. 133 del Reglamento Orgánico del Gobierno y Administración de A Coruña, de 2 de noviembre de 2004; art. 65.2 del Reglamento Orgánico del Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Córdoba, publicado el 16 de febrero de 2009.

los correspondientes reglamentos orgánicos municipales³⁹. Ello no obstante, aunque se comprueba la creación normativa de dicha comisión, no siempre consta su efectiva existencia (*sic*), ni el desarrollo de actividad alguna⁴⁰. Además, en algunos ayuntamientos de gran población las funciones de la comisión especial de sugerencias y reclamaciones se ejercen en paralelo por un órgano unipersonal (no colegiado) que ocupa parte del espacio funcional de la comisión especial impuesta por el art. 132 LBRL⁴¹. Este órgano unipersonal, aunque puede estar vinculado al pleno, claramente no es una comisión del pleno, como parecía establecer el art. 132 LBRL.

5.3 Áreas de gobierno

49. De forma indirecta, al regular las atribuciones del pleno, el art. 123.1 c) LBRL hace referencia a la existencia de “grandes áreas de gobierno, los coordinadores generales, dependientes directamente de los miembros de la Junta de Gobierno Local, con funciones de coordinación de las distintas direcciones generales”. El propio art. 123.1 c) LBRL reserva al reglamento orgánico la regulación de las “áreas de gobierno”, si bien su existencia efectiva, su número y estructura interna es una decisión organizativa de la alcaldía. Las mencionadas áreas de gobierno ya estaban presentes con anterioridad en los reglamentos orgánicos de algunos grandes municipios, como Madrid (regulación que ahora es de rango legal, en el art. 14.3 h) LCREM). Ahora, si bien no se trata de una estructura organizativa preceptiva, se ha extendido a la mayoría de las grandes ciudades, y está regulada expresamente en los

39. Art. 1 del Reglamento Orgánico del Gobierno y Administración de A Coruña, de 2 de noviembre de 2004; art. 126 del Reglamento Orgánico del Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Córdoba, publicado el 16 de febrero de 2009; art. 81.2 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Valladolid, de 28 de noviembre de 2019; art. 99 del Reglamento Orgánico del Pleno y Comisiones del Ayuntamiento de Marbella, de 27 de julio de 2018.

40. Así, el art. 166 del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración de Las Rozas, de 13 de marzo de 2020, expresamente regula las funciones de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, pero en el portal de transparencia del Ayuntamiento no consta su existencia (junto a las demás comisiones permanentes del pleno), ni hay noticia alguna de actividad. Algo similar se puede decir en relación con el art. 2 del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración de Talavera de la Reina, de 3 de septiembre de 2020.

41. Es el caso de la *Síndic de Greuges* del Ayuntamiento de L'Hospitalet, que actúa como una primera instancia de la comisión especial de sugerencias y reclamaciones, conforme al art. 26.1 del Reglamento Orgánico de los órganos de defensa de la ciudadanía ante el Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat: síndico/a y comisión de sugerencias y reclamaciones, de 28 de julio de 2017. En el Ayuntamiento de A Coruña está previsto el defensor del vecino (art. 113 del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración, de 3 de septiembre de 2020, que remite a un reglamento orgánico independiente), si bien no consta la existencia efectiva de este órgano.

correspondientes reglamentos orgánicos, aunque su relevancia real es muy diversa.

50. En sentido estricto, las áreas de gobierno no cuentan con competencias propias porque, a diferencia de lo que ocurre con los ministerios en el Estado y con las consejerías autonómicas, todas las atribuciones de los concejales y los órganos directivos derivan de *decretos de delegación o desconcentración* de la junta de gobierno o la alcaldía⁴². En consecuencia, las áreas de gobierno no definen por sí las funciones de los concejales y demás cargos directivos, sino que, por el contrario, el ámbito funcional de las áreas de gobierno resulta de las delegaciones y desconcentraciones con las que cuenten los concejales que dirigen cada área.

51. Las áreas de gobierno se estructuran a través de dos órganos directivos, ambos expresamente previstos en el art. 130.1 B) LBRL: *coordinadores y directores generales*. Como excepción, en Bilbao las coordinaciones generales no se integran en áreas de gobierno, sino que aquellas son las estructuras de mayor nivel (y de ellas forman parte áreas sectoriales más acotadas). También es singular el Ayuntamiento de Zaragoza, donde cada área de gobierno tiene varios concejales delegados, aunque un solo coordinador para toda el área (art. 154.2 del Reglamento Orgánico Municipal, de 26 de noviembre de 2004). Tanto los coordinadores como los directores generales siguen las instrucciones del correspondiente concejal delegado (o en su caso, de la alcaldía). Normalmente, los reglamentos orgánicos han regulado expresamente estos órganos directivos, y en esa regulación se reproduce la confusión común y estructural entre los *órganos directivos* (las coordinaciones y direcciones generales) y el régimen de empleo de las *personas* que ejercen las funciones propias del órgano (coordinador general o director general). Así, por ejemplo, el art. 14.2 a) del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración de Córdoba (2009) habla de que “son órganos directivos ejecutivos las personas que [...]”. La confusión es relevante porque en el art. 130.1 LBRL el *carácter directivo* de un órgano municipal define su posición respecto de los órganos superiores o de gobierno (a los que está sometido) y respecto de los demás órganos y unidades administrativas municipales (integrados o vinculados al correspondiente órgano directivo). En cambio, conforme al art. 13 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), el estatuto jurídico

⁴². Para las áreas de gobierno del Ayuntamiento de L'Hospitalet: art. 22.2 del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración, de 25 de octubre de 2011; para Córdoba: art. 178.2 f) del Reglamento Orgánico del Gobierno y Administración, publicado el 16 de febrero de 2009; para Talavera de la Reina, art. 62 del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración, de 3 de septiembre de 2020.

del directivo se refiere a la cualificación y selección del personal encargado de la dirección profesional de órganos o servicios administrativos. Se da así la paradoja de que, de acuerdo con el art. 130.3 LBRL, los órganos directivos municipales no se dirigen necesariamente por personal directivo profesional, en el sentido preciso del EBEP.

52. Sin perjuicio de la confusión normativa en torno a los órganos directivos, lo cierto es que en la mayoría de los ayuntamientos su despliegue efectivo ha sido beneficioso, allí donde no se ha utilizado como un instrumento clientelar de los partidos políticos gobernantes. Gracias a la previsión expresa de *delegaciones* de la junta de gobierno a favor de los coordinadores y directores generales (arts. 124.5 y 127.2 LBRL), y por tanto ya no solo a favor de los concejales, como sigue ocurriendo para los municipios de régimen común, ha sido posible liberar a los concejales de las múltiples funciones administrativas regladas. A su vez, esto ha permitido que una buena parte de las decisiones administrativas procedan de cargos públicos con legitimidad técnica o profesional, no política. En el caso de Barcelona y Madrid, sus leyes especiales prevén ya no solo la delegación, sino incluso la *desconcentración* de competencias de la alcaldía o la junta de gobierno en los coordinadores y delegados generales (art. 13.2 LCMB, y arts. 14.4 y 17.2 LECREM). Esto hace posible que los coordinadores y directores generales actúen ya no solo “en nombre de la junta de gobierno” (como es propio de la delegación conforme al art. 9.4 LRJSP), sino en ejercicio de competencias propias, que a su vez podrían ser delegadas en órganos inferiores (subdirectores generales, gerentes de distrito).

5.4

Tribunales económico-administrativos

53. Los tribunales económico-administrativos municipales (TEAM) son, probablemente, los órganos administrativos de creación obligatoria (art. 137.3 LBRL) que mejor rendimiento muestran a lo largo de los últimos veinte años. Esto explica su influencia en la propuesta general de extensión del modelo de órganos administrativos independientes a otras materias, como se exponía en el borrador de anteproyecto de Ley de Eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁴³ y como se explica en el estudio preparatorio de la actualización del régimen especial de Barcelona⁴⁴.

43. Ministerio de Justicia (2013: 27).

44. Velasco Caballero (2022: 138).

54. Su denominación más común es la de “tribunales”, aunque hay algunas excepciones, como el Jurado Económico-administrativo de Fuengirola, el Consejo Económico-administrativo de Valladolid o la Junta de Reclamaciones Económico-administrativas de Zaragoza. En muchos ayuntamientos, la creación de estos tribunales, que había de hacerse necesariamente en el lapso de 6 meses conforme a la disposición transitoria primera de la LMMGL, *se ha retrasado* mucho en el tiempo. Así, San Cristóbal de la Laguna lo creó en 2018, Alicante lo ha creado en 2019, Torrejón de Ardoz en 2022, y Alcobendas en 2023. Y hay aún ayuntamientos de gran población que no cuentan con el TEAM preceptivo, como Ciudad Real, Albacete, Santiago de Compostela o Leganés. En el último año, probablemente como consecuencia del recurso de casación que enseguida se comenta, se ha acelerado la creación de los TEAM (tal es el caso de Santander o Las Rozas).

55. La inexistencia de TEAM en algunos municipios de gran población, aun siendo de creación preceptiva conforme al art. 137.3 LBRL, ha dado lugar, en los últimos años, a varios *recursos contencioso-administrativos*, en los que se planteaba precisamente la nulidad de liquidaciones o actos de ejecución tributaria que no habían podido ser impugnados en vía económico-administrativa, por inexistencia del correspondiente TEAM. Con carácter general, estos recursos han sido desestimados⁴⁵. Pero en uno de aquellos recursos contenciosos, el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 2 de Santander anuló la resolución municipal impugnada, motivando sucintamente que “[infringir] una previsión legal de obligado cumplimiento y omitir el derecho al recurso al recurrente en vía administrativa es determinante de la nulidad solicitada, debiendo la Administración haber facilitado el mismo”⁴⁶. Recurrida esta sentencia en casación, en 2022 el Tribunal Supremo dictó auto de admisión a trámite⁴⁷. A la espera de la respuesta final del Tribunal Supremo, es pronosticable una sentencia que declare la obligación legal de crear los TEAM, pero sin efectos anulatorios para las resoluciones municipales que no pudieron ser impugnadas ante TEAM aún inexistentes. En principio, difícilmente se puede considerar lesionado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), porque en ausencia de TEAM

45. En sentido desestimatorio se pueden citar: Sentencia 12/2018 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Zaragoza, de 18 de enero de 2018 (ECLI: ES:JCA:2018:8504); Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 26 de julio de 2010 (ECLI:ES:TSJM:2010:12710); Sentencia núm. 4/2019 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Santander, de 17 de enero de 2019; Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 25 de septiembre de 2020.

46. Sentencia núm. 4010/2020, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 2 de Santander, de 23 de diciembre (ECLI:ES:JCA:2020:4010).

47. ATS 38/2022, de 12 de enero de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:38A).

las resoluciones municipales pueden ser directamente recurridas ante la jurisdicción contenciosa. En segundo lugar, si bien en el auto de admisión casacional no se ha discutido la legitimación procesal del recurrente, lo cierto es que lo cuestionado en casación no es una concreta liquidación tributaria, sino una omisión organizativa municipal, lo cual naturalmente puede llevar a un fallo condenatorio (a crear el TEAM legalmente preceptivo), pero no a anular actos municipales firmes que no pudieron ser impugnados en vía económico-administrativa (precisamente por inexistencia del TEAM).

56. El rendimiento real de los TEAM se puede observar a partir de las memorias que publican algunos de ellos. Tres son las conclusiones que se pueden extraer de estas memorias. En primer lugar, el *número de reclamaciones* es considerable, lo que muestra la percepción de utilidad del TEAM por parte de los ciudadanos. Así, por ejemplo, en 2022 el TEAM de Móstoles recibió 356 reclamaciones (244 referidas al impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, IIVTNU), la Junta de Reclamaciones de Zaragoza registró 640 reclamaciones, y el TEAM de Toledo registró 152 recursos. La segunda conclusión es que la actividad resolutoria de los TEAM es muy cambiante (por etapas, recibe más recursos sobre el IIVTNU o sobre el impuesto sobre bienes inmuebles, IBI). Por último, el número de posteriores recursos contencioso-administrativos estimados es normalmente inferior a la media de todos los recursos en materia económico-administrativa (47 por ciento)⁴⁸. Así, por ejemplo, en 2022 en Móstoles se recurrieron ante la jurisdicción contencioso-administrativa el 28.4 por ciento de las resoluciones desestimatorias del TEAM, siendo así que de estas se estimaron en vía judicial el 40.96 por ciento. En el caso de Toledo, el número de estimaciones contencioso-administrativas en 2022 fue aún menor (32.2 por ciento).

57. Una situación compleja se da en aquellos ayuntamientos que han delegado en la correspondiente *diputación provincial* la liquidación e inspección de los tributos municipales (conforme al art. 7 LHL), suprimiendo incluso el órgano municipal de gestión tributaria (que es potestativo según el art. 135.1 LBRL)⁴⁹. En estos casos, dada la existencia imperativa de los tribunales económico-administrativos, hay que entender que las reclamaciones económico-administrativas frente a las resoluciones de gestión tributaria de las diputaciones provinciales, adoptadas por delegación, se han de resolver por el TEAM municipal. Aunque paradójico, este resultado no es jurídicamente objetable.

48. Los datos generales para 2022, para el conjunto de los recursos contenciosos contra las resoluciones de los órganos económico-administrativos estatales, autonómicos y locales, en Martínez Sánchez (2023: 115).

49. Así, en el Ayuntamiento de L'Hospitalet, por acuerdo plenario de 9 de octubre de 2020.

6 Bibliografía

- Agudo González, J. (2012). La regulación de las capitales regionales y su trascendencia a nivel territorial. *Cuadernos de Derecho Local*, 30, 87-110.
- Caamaño Domínguez, F. (2004). Autonomía local y Constitución. Razones para recuperar la causalidad perdida. *Anuario del Gobierno Local 2003*, 47-70.
- Carbonell Porras, E. (2009). Los municipios de gran población, cinco años después. *Revista General de Derecho Administrativo*, 20.
- Díez Sastre, S. (2019). Las formas de gobierno local tras cuarenta años de ayuntamientos democráticos: evolución y retos. *Documentación Administrativa*, 6, 114-128.
- (2023). El tratamiento de las grandes ciudades y la actualización del régimen local de Barcelona. En T. Font i Llovet (dir.), *Repensar el govern local: perspectives actuals* (pp. 41-64). Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Font i Llovet, T. (2016). Los distritos en la organización municipal: descentralización y regeneración democrática. *Anuario de Derecho Municipal 2015*, 9, 97-122.
- Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. (2015). Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización. *Anuario del Gobierno Local 2014*, 17-42.
- Galán Galán, A. (2004). El régimen especial de los municipios de gran población. *Anuario del Gobierno Local 2003*, 143-176.
- Galindo Caldés, R. L. (2014). *La organización territorial en los municipios: los distritos*. Granada: CEMCI.
- Jiménez Asensio, R. (2001). La forma de gobierno local: ¿cambio o continuidad? *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, 137-158.
- Martínez Sánchez, C. (2023). Estudio empírico del funcionamiento de la vía económico-administrativa y contencioso-administrativa en materia tributaria. En A. Egea de Haro (dir.), *Informe sobre la Justicia Administrativa 2022* (pp. 67-118). Madrid: Centro de Estudios sobre Justicia Administrativa (UAM).
- Ministerio de Justicia. (2013). *Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*.
- Navarro Gómez, C., Velasco Caballero, F. y Zagórski, P. (2019). Cuarenta años de elecciones municipales: el sistema electoral y su rendimiento. *Anuario de Derecho Municipal 2018*, 12, 23-49.

- Parejo Alfonso, L. (2018). *Organización y poder de organización. Las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico-funcional Gobierno y Administración*. Madrid: Iustel.
- Rebollo Puig, M. (2018). Comentario al artículo 140: La organización municipal. En M. Rodríguez-Piñero y M.^a E. Casas Baamonde (dirs.). *Comentarios a la Constitución Española* (tomo II, pp. 1035-1051). Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Rodríguez de Santiago, J. M.^a (2023). Fuentes del derecho administrativo. En F. Velasco Caballero y M. M. Darnaculleta Gardella (dirs.). *Manual de Derecho Administrativo* (pp. 153-173). Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo: Marcial Pons.
- Rodríguez Marcos, G. (2017). Solicitud de aplicación del régimen jurídico de los municipios de gran población. *Anuario de Derecho Municipal* 2016, 10, 461-478.
- Salazar Benítez, O. (2007). *El sistema de gobierno municipal*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Velasco Caballero, F. (2019). La forma de gobierno municipal. *Anuario del Gobierno Local* 2018, 47-92.
- (2022). Órganos de gobierno. Potestad de autoorganización. Distritos. Organización municipal. Forma de gestión de los servicios. En T. Font i Llovet (dir.). *La Carta Municipal de Barcelona y el Dret de la Ciutat. Ayuntamiento de Barcelona* (pp. 115-151). Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- Velasco Caballero, F. y Díez Sastre, S. (2008). Sobre la forma de gobierno de Barcelona: régimen jurídico de las resoluciones administrativas del Consejo Municipal. *Cuadernos de Derecho Local*, 7, 49-69.
- Zurita Laguna, Á. (2007). Los distritos de la villa de Bilbao. En C. Prieto Romero y A. Galán Galán (coords.). *Los Distritos: Gobiernos de Proximidad* (pp. 443-465). Madrid: Thomson-Civitas.